Wet garandeert toekomst van contant geld

Nieuwsbericht | 25-03-2025 | 13:41

Contant geld moet voor iedereen beschikbaar, bereikbaar en betaalbaar blijven. Omdat contant geld een belangrijke maatschappelijke functie heeft komt er een wet die dit gaat garanderen. Minister Eelco Heinen (Financiën) heeft deze wet (wetsvoorstel chartaal betalingsverkeer) vandaag naar de Tweede Kamer gestuurd. De wet verplicht grote banken om een landelijk dekkend netwerk van geldautomaten in stand te houden. Dit betekent dat er binnen een straal van 5 kilometer een werkende geldautomaat te vinden moet zijn. Ook regelt de wet dat klanten van grote en middelgrote banken voortaan bankbiljetten kunnen storten bij geldautomaten. De Nederlandsche Bank (DNB) gaat toezicht houden op de naleving.



> *Minister Heinen: Contant geld is van iedereen. Voor een grote groep mensen is contant betalen belangrijk omdat ze moeite hebben om de weg te vinden in het digitale betalingsverkeer of omdat ze om andere redenen liever contant betalen. Ook bij een pinstoring is het belangrijk om contant geld te hebben. Daarom moet contant geld toegankelijk blijven. Met deze wet wordt dit geregeld.*

Het wetsvoorstel bevat een aantal belangrijke maatregelen. Zo worden grote banken wettelijk verplicht om de huidige landelijke infrastructuur van geldautomaten in stand te houden. Dit betekent dat er binnen een straal van 5 kilometer een werkende geldautomaat moet zijn. Op dit moment gelden daarvoor vrijwillige afspraken, maar dit blijkt niet voldoende om de bereikbaarheid van contant geld in de toekomst te kunnen garanderen.

De wet regelt dat ook in de toekomst geen tarieven morgen worden doorberekend aan particuliere klanten van grote banken bij het opnemen van contant geld. Voor andere betaalrekeninghouders, zoals ondernemers, gaan maximumtarieven gelden.

Daarnaast moeten klanten van zowel grote als middelgrote banken voortaan bankbiljetten kunnen storten bij geldautomaten. Voor particulieren wordt dit kosteloos. Banken kunnen hiervoor gebruik maken van het geldautomatennetwerk van Geldmaat. De stortverplichting gaat gelden voor middelgrote banken met meer dan 500.000 klanten. Kleine banken zijn uitgezonderd.

Acceptatieplicht contant geld

De Tweede Kamer heeft onlangs een voorstel aangenomen voor een nationale acceptatieplicht van contante betalingen tot € 3000. De Eerste Kamer moet nog over het voorstel stemmen. Op dit moment wordt in kaart gebracht welke uitzonderingen er nodig zijn, bijvoorbeeld vanwege veiligheid.

Documenten

- Kamerbrief met Nader rapport over Voorstel Wet chartaal betalingsverkeer

  Minister Heinen (Financiën) stuurt de Koning en de Tweede Kamer het voorstel voor de Wet chartaal betalingsverkeer. Het ...

  Kamerstuk: Nader rapport | 17-03-2025

Heeft deze informatie u geholpen?

○ Ja
○ Nee

Zie ook

- Betalingsverkeer
  Onderwerp

Verantwoordelijk

- Ministerie van Financiën



Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Aan de Koning

Generale Thesaurie
Financiële Markten
Institutioneel Beleid en Integriteit

Korte Voorhout 7
2511 CW 'S-GRAVENHAGE
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Ons kenmerk
2024-0000503744

Bijlagen
2

Datum 17 maart 2025
Betreft Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Bankwet 1998 en enige andere wetten in verband met de goede werking van het chartale betalingsverkeer (Wet chartaal betalingsverkeer)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 26 juli 2024, nr. 2024001725, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 oktober 2024, nr. W06.24.00182/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 26 juli 2024, no.2024001725, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Bankwet 1998 en de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met de goede werking van het chartale betalingsverkeer (Wet chartaal betalingsverkeer), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de inrichting en bekostiging van de chartale keten zo te organiseren dat een maatschappelijk gewenst niveau van chartale dienstverlening wordt aangeboden en dat contant geld als betaalmiddel bruikbaar, bereikbaar en betaalbaar blijft. Daartoe voorziet het voorstel in een verplichting voor banken met meer dan drie miljoen in Nederland wonende of gevestigde betaalrekeninghouders (hierna: de grootbanken) om een chartale basisinfrastructuur in stand te houden en te bekostigen.

Voorts introduceert het voorstel een verplichting voor banken met meer dan vijftigduizend in Nederland wonende of gevestigde betaalrekeninghouders, maar niet zijnde een grootbank, om ervoor te zorgen dat hun betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van de voorzieningen van die infrastructuur voor het opnemen en onverpakt storten van eurobankbiljetten.

Daarnaast beoogt dit voorstel de risico's voor de continuïteit van de dienstverlening door geldtransportondernemingen te mitigeren. Geldtransportondernemingen die 30% of meer van het totaal aantal ophaal- en

brenglocaties in Nederland bedienen of die een bij algemene maatregel van bestuur (amvb) te bepalen regionale of sectorale drempel behalen (hierna: aangewezen geldtransportondernemingen), krijgen hiertoe verschillende verplichtingen opgelegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van (het behoud van) een zodanig niveau aan chartale dienstverlening, dat contant geld als betaalmiddel bruikbaar, bereikbaar en betaalbaar blijft. De voorgestelde regeling roept echter de vraag op of daarmee geen inbreuk wordt gemaakt op het (nuttig effect van het) kartelverbod en, zo ja, waarom dit gerechtvaardigd is. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en daarbij de Autoriteit Consument & Markt (ACM) te betrekken.

Verder adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de proportionaliteit van de voorgestelde verplichting voor de kleinere banken om ervoor te zorgen dat hun betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van bepaalde voorzieningen van de chartale basisinfrastructuur. Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de voorgestelde verplichting voor aangewezen geldtransportondernemingen om De Nederlandsche Bank (DNB) in kennis te stellen van een voornemen tot wijziging met een substantiële impact op de uitvoering van hun werkzaamheden.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en, zo nodig, van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en doel van het wetsvoorstel

Het gebruik van contant geld als betaalmiddel is in de afgelopen tien jaren sterk afgenomen.[1] *Als gevolg hiervan hebben banken redenen gezien (extra) kosten te rekenen voor hun chartale dienstverlening en -infrastructuur en/of die dienstverlening en infrastructuur af te bouwen door bijvoorbeeld het aantal geldautomaten te verminderen. De betaalbaarheid en bereikbaarheid van contant geld zijn (mede) daardoor onder druk komen te staan.*[2]

De regering vindt het belangrijk dat het gebruik van contant geld duurzaam gewaarborgd blijft. De door banken (ABN AMRO, ING, Rabobank en Volksbank), Betaalvereniging Nederland, vertegenwoordigers van toonbankinstellingen en consumenten, chartale dienstverleners (Geldmaat en Brink's) en DNB hiertoe reeds vrijwillig gemaakte afspraken, neergelegd in het Convenant Contant Geld, zijn volgens de regering onvoldoende om dit blijvend te realiseren.[3]

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de inrichting en bekostiging van de chartale keten zo te organiseren dat een maatschappelijk gewenst niveau van chartale dienstverlening wordt aangeboden en dat contant geld als betaalmiddel

[1] Memorie van toelichting, paragraaf 2.
[2] Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.
[3] Kamerstukken II, 2022/23, 27863, nr. 137

bruikbaar, bereikbaar en betaalbaar blijft.[4] Daarnaast beoogt de regering met dit voorstel de risico's voor de continuïteit van de dienstverlening door geldtransportondernemingen te mitigeren, aangezien het goede functioneren van de chartale keten ook afhankelijk is van die dienstverlening.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

a. Chartale basisinfrastructuur
Het wetsvoorstel verplicht de grootbanken om zorg te dragen voor de instandhouding van een chartale basisinfrastructuur, bestaande uit landelijk dekkende en adequate voorzieningen voor het opnemen en storten van eurobankbiljetten en -munten.[5] Zij moeten hun in Nederland wonende en gevestigde betaalrekeninghouders in staat stellen om van die infrastructuur gebruik te maken.[6] Ook zijn zij verplicht om andere banken daartoe toegang te verlenen tegen eerlijke, redelijke en niet-discriminerende tarieven.[7]

Aan banken met meer dan vijftigduizend in Nederland wonende en gevestigde betaalrekeninghouders, maar niet zijnde een grootbank, wordt voorts de verplichting opgelegd om ervoor te zorgen dat hun betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van de voorzieningen van de chartale basisinfrastructuur voor het opnemen en onverpakt storten van eurobankbiljetten.[8]

DNB zal erop toezien dat de banken hun voormelde verplichtingen naleven.[9]

b. Geldtransport(ondernemingen)
Voorts draagt het voorstel DNB op om de continuïteit van de dienstverlening bij het transport van eurobankbiljetten en -munten te monitoren.[10] Hiertoe krijgen de door DNB aangewezen geldtransportondernemingen verschillende verplichtingen opgelegd.

3. Beoordeling

De Afdeling onderschrijft het belang van (het behoud van) een zodanig niveau aan chartale dienstverlening dat contant geld als betaalmiddel bruikbaar, bereikbaar en betaalbaar blijft. Zij plaatst echter kanttekeningen bij de wijze waarop de regering dit beoogt te realiseren (punten a en b). Daarnaast maakt zij een opmerking over de voorgestelde verplichting voor aangewezen geldtransportondernemingen om DNB in kennis te stellen van een voornemen tot wijziging met een substantiële impact op de uitvoering van hun werkzaamheden (punt c).

---

[4] *Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.*
[5] *Voorgesteld artikel 3:267k, eerste en tweede lid, Wft.*
[6] *Voorgesteld artikel 3:267l, eerste lid, Wft.*
[7] *Voorgesteld artikel 3:267k, derde lid, Wft.*
[8] *Voorgesteld artikel 3:267l, tweede lid en derde lid, Wft.*
[9] *Voorgesteld artikel 3:267o Wft.*
[10] *Voorgesteld artikel 9h Bankwet 1998.*

a. Het wetsvoorstel bezien vanuit (Europees) mededingingsrechtelijk perspectief

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde regeling de vraag oproept of daarmee geen inbreuk wordt gemaakt op het kartelverbod. Dat verbiedt, kort gezegd, ondernemingen om afspraken te maken die tot doel of tot gevolg hebben dat de concurrentie op de markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst.[11] In het bijzonder rijst de vraag in hoeverre de voorgestelde regeling zich verhoudt tot de regel dat lidstaten geen afbreuk doen aan het nuttig effect van dat verbod.[12] Deze vragen rijzen, omdat de door de regering voorgestelde regeling de grootbanken verplicht tot een samenwerking met (mogelijk) mededingingsbeperkende gevolgen.

De grootbanken moeten namelijk samen een chartale basisinfrastructuur in stand gaan houden, bestaande uit landelijk dekkende en adequate voorzieningen voor het opnemen en storten van contant geld.[13] Bij of krachtens amvb zullen die voorzieningen en de daaraan te stellen eisen nader worden ingevuld.[14] De toelichting vermeldt hierover dat gedacht kan worden aan eisen op het gebied van het aantal, de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van geldautomaten, hun plaatsing, capaciteit en uiterlijk.[15]

Dit alles brengt (het risico) met zich dat de grootbanken niet zullen concurreren op de voormelde aspecten en de kwaliteit van de chartale voorzieningen. Ook voor wat betreft de prijs voor het gebruik van die voorzieningen, wordt de onderlinge concurrentie (mogelijk) beperkt. De grootbanken moeten er immers voor zorgen dat hun betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van de chartale basisinfrastructuur tegen bij of krachtens amvb gereguleerde tarieven en voorwaarden.[16]

De omstandigheid dat de grootbanken (mogelijk) niet met elkaar concurreren op de voornoemde aspecten kan vervolgens nadelig uitwerken voor de kleinere banken. Met dit voorstel worden bepaalde kleinere banken immers verplicht om ervoor te zorgen dat hun betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van de chartale basisinfrastructuur.[17] Deze banken hebben dus in zoverre niets (meer) te kiezen.

Gelet op het voorgaande, mist de Afdeling in de toelichting nadere afwegingen over de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met het kartelverbod en met de regel dat lidstaten geen afbreuk doen aan het nuttig effect van dat verbod. De in dit verband in de toelichting naar voren gebrachte omstandigheid dat de

---

[11] Het kartelverbod is neergelegd in artikel 6 van de Mededingingswet en artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
[12] De 'nuttig effectnorm', zoals ontwikkeld in de rechtspraak sinds HvJEU 16 november 1977, G.B.-INNO-B.M./ATAB, ECLI:EU:C:1977:185. Zie bijv. recent HvJEU 21 december 2023, European Superleague Company SL/FIFA en UEFA, ECLI:EU:C:2023:1011.
[13] Voorgesteld artikel 3:267k, eerste en tweede lid, Wft.
[14] Voorgesteld artikel 3:267k, vierde lid, Wft.
[15] Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.
[16] Voorgesteld artikel 3:267l, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 3:267m Wft.
[17] Voorgesteld artikel 3:267l, tweede lid, Wft.

ACM eerdere samenwerkingsverbanden tussen de grootbanken op dit terrein niet in strijd heeft geacht met het mededingingsrecht, is daartoe onvoldoende.[18]

Die samenwerkingen zien namelijk op onderlinge afspraken over het samen tellen en sorteren van eurobankbiljetten en het inkopen van geldtransport, het bij toerbeurt (terug)plaatsen van geldautomaten in landelijke gebieden en op de in het Convenant Contant Geld gemaakte afspraken. Die samenwerkingen zijn niet gelijk te stellen met de samenwerking die met dit voorstel wordt voorgeschreven, waarbij belangrijke mededingingsvariabelen deels worden vastgelegd in wet- en regelgeving en over andere variabelen later (ook) tussen banken onderling besloten kan worden. Het is daarom wenselijk om de voorgestelde regeling voor te leggen aan de ACM.

Voor zover er sprake is van een inbreuk op het (nuttig effect van het) kartelverbod, dient dit voorts te worden gerechtvaardigd.[19] *Die rechtvaardiging kan aanwezig zijn nu de regering de organisatie van de chartale basisinfrastructuur en de chartale diensten als diensten van algemeen economisch belang kwalificeert.*[20] *Dit moet dan echter in de toelichting worden gemotiveerd aan de hand van de daarvoor geldende voorwaarden, waaronder de noodzaak en proportionaliteit. Daarbij ligt het voor de hand de ACM alsnog te raadplegen, gezien haar expertise en ervaring op mededingingsrechtelijk gebied. Een betrokkenheid die overigens daarom ook wenselijk kan zijn bij de uitoefening van de in dit verband aan DNB opgedragen toezichtstaken.*[21] *De Afdeling adviseert in de toelichting nader op de vorenstaande punten in te gaan.*

3a. De Afdeling stelt de vraag hoe de regeling zich verhoudt tot het mededingingsrecht, en adviseert om de rechtvaardiging van de mogelijke mededingingsbeperkende gevolgen van het wetsvoorstel nader te motiveren. De Afdeling suggereert om daarbij de ACM te raadplegen.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, kunnen maatregelen van lidstaten die mededingingsbeperkende samenwerking in de hand werken, in strijd zijn met het Unierecht. Hieronder wordt uiteengezet dat de maatregelen uit het wetsvoorstel niettemin in lijn met het mededingingsrecht en gerechtvaardigd zijn. Naar aanleiding van het raadplegen van de ACM wordt daarbij extra aandacht besteed aan de noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregelen en aan de ruimte die het wetsvoorstel biedt voor innovatie en concurrentie.

Ten eerste worden met dit wetsvoorstel de instandhouding van de chartale basisinfrastructuur en het leveren van de chartale diensten daarop aangewezen als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Deze dient de publieke belangen van contant geld, met name het garanderen van een inclusief en

[18] Memorie van toelichting, paragraaf 5; Denk hierbij aan de oprichting in 2011 van GSN, Geldservices Nederland, dat op 1 januari 2019 is omgedoopt tot Geldmaat.
[19] Artikel 106, tweede lid, VWEU.
[20] Memorie van toelichting, paragraaf 5.
[21] Voorgesteld artikel 3:267o Wft

storingsbestendig betalingsverkeer. De chartale infrastructuur en dienstverlening zijn onlosmakelijk verbonden met een goedwerkend betalingsverkeer, en dragen daarom bij aan het algemeen belang. De DAEB bestaat uit het zorgen voor de instandhouding van de chartale basisinfrastructuur door grote banken, en het verplichte aanbod van chartale diensten door een bredere groep banken. Het toepassingsbereik en de voorwaarden waaronder de dienst uitgevoerd zal worden, volgen uit het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Op besluitniveau worden onder andere minimale eisen gesteld aan de infrastructuur en wordt bepaald onder welke voorwaarden en tarieven de dienstverlening plaatsvindt.

De mogelijke beperking van de mededinging is noodzakelijk om de chartale infrastructuur in stand te houden. Er bestaat immers een reëel risico dat de chartale infrastructuur en dienstverlening niet langer op een adequaat niveau door de markt wordt uitgevoerd. In een aflopende markt ligt het eveneens niet voor de hand dat andere partijen een parallel netwerk opzetten. En zoals bleek uit het TICKET-onderzoek zal de chartale infrastructuur op de langere termijn niet op een maatschappelijk wenselijk niveau worden aangeboden op basis van vrijwillige afspraken, zoals het Convenant contant geld.

Om ervoor te zorgen dat contant geld als betaalmiddel bruikbaar, beschikbaar, bereikbaar en betaalbaar is er dan ook voor gekozen de chartale basisinfrastructuur vast te leggen in wetgeving. Deze wetgeving is noodzakelijk om de efficiënte toegang tot contant geld te waarborgen. Het is ook noodzakelijk dat andere banken hun klanten toegang bieden tot de chartale basisinfrastructuur, zodat het overgrote gedeelte van de Nederlandse rekeninghouders kan profiteren van de toegenomen inclusiviteit en storingsbestendigheid van het betalingsverkeer. Door deze beide verplichtingen kunnen betaalrekeninghouders in Nederland gebruikmaken van chartale diensten tegen gereguleerde voorwaarden en tarieven. Tegen die achtergrond wordt de mogelijke beperking van de mededinging noodzakelijk geacht.

De mogelijke beperking van de mededinging gaat voorts niet verder dan noodzakelijk om de gestelde doelen te bereiken (proportionaliteit). Ten eerste bestendigt dit wetsvoorstel, zoals hiervoor aangegeven, grotendeels de bestaande afspraken met betrekking tot contant geld. Daardoor zijn de effecten van het wetsvoorstel ten opzichte van de bestaande situatie beperkt. Ten tweede worden de minimale normen aan de basisinfrastructuur gesteld vastgesteld door de wetgever, niet door marktpartijen. Daarmee wordt gewaarborgd dat de voorwaarden voor de samenwerking bijdragen aan het algemeen belang. Ten derde blijft er ruimte voor innovatie en concurrentie. En omdat de eisen aan de chartale basisinfrastructuur bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, kunnen innovaties relatief gemakkelijk in de infrastructuur worden geïncorporeerd.

Ook de dienstverleningsverplichting is proportioneel. De risico’s van de sterke positie van de aanbieders van de chartale basisinfrastructuur worden zoveel

mogelijk ondervangen doordat DNB erop toeziet dat de voorwaarden en tarieven waartegen andere banken toegang krijgen eerlijk, redelijk en niet-discriminerend zijn. Voor banken die aantonen een gelijkwaardige (innovatieve) dienstverlening te kunnen bieden zonder aansluiting bij de chartale basisinfrastructuur, biedt het wetsvoorstel een vrijstellingsmogelijkheid.[22]

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 5 van de memorie van toelichting aangevuld.

b. Proportionaliteit verplichting kleinere banken
De Afdeling merkt verder op dat in de toelichting onvoldoende ingegaan wordt op de proportionaliteit van de verplichting voor banken met meer dan vijftigduizend in Nederland wonende of gevestigde betaalrekeninghouders, niet zijnde grootbanken, om ervoor te zorgen dat die betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van de voorzieningen van de chartale basisinfrastructuur.[23] Deze verplichting brengt kosten met zich voor onder meer IT-investeringen en wijzigingen van interne procedures en grijpt ook in op het businessmodel van die banken. Dit laatste is vooral aan de orde bij de banken die zich hebben toegelegd op het uitsluitend aanbieden van digitale bancaire diensten.

De toelichting gaat onvoldoende in op de vraag of de uit deze verplichting voor banken voortvloeiende financiële en bedrijfsmatige gevolgen in redelijke verhouding staan tot de met die verplichting gediende doelen. Daartoe moet ook de vraag worden beantwoord in hoeverre die verplichting bijdraagt aan het realiseren van die doelen. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat die verplichting ook gaat gelden voor banken met een aantal in Nederland wonende of gevestigde betaalrekeninghouders op of net boven de ondergrens van vijftigduizend.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de proportionaliteit van de verplichting.

3b. De Afdeling adviseert om de proportionaliteit van de verplichting voor kleinere banken om zich bij de chartale basisinfrastructuur aan te sluiten (de 'stortverplichting'), nader te motiveren. Volgens de Afdeling gaat de toelichting onvoldoende in op de evenredigheid van de financiële en bedrijfsmatige gevolgen voor banken in verhouding tot de doelen van de verplichting.

De Afdeling merkt terecht op dat de stortverplichting voldoende in verhouding moet staan tot de met de verplichting gediende doelen. In reactie wordt hieronder nader toegelicht dat de stortverplichting een noodzakelijke maatregel is. Daarnaast is ervoor gekozen om de reikwijdte van de stortverplichting te beperken tot banken die meer dan 500.000 rekeninghouders met een Nederlands adres hebben. Hiermee wordt gewaarborgd dat de stortverplichting niet verder reikt dan nodig is om de gestelde doelen te behalen.

---

[22] Voorgesteld artikel 3:267p Wft.
[23] *Voorgesteld artikel 3:267l, tweede lid en derde lid, Wft.*

Het wetsvoorstel erkent het belang van contant geld als betaalmiddel in de samenleving. Contant geld is een belangrijke terugvaloptie en levert een bijdrage aan een toegankelijk betalingsverkeer voor iedereen. Het storten van contant geld wordt dan ook beschouwd als een bancaire basisdienst. Daarom is het gerechtvaardigd dat zoveel mogelijk mensen, ook klanten van kleinere of digitale banken, er toegang toe heeft en eraan meebetaalt. De stortverplichting zorgt ervoor dat een bredere groep rekeninghouders toegang heeft tot deze bancaire basisdienst. Deze collectieve deelname maakt ook dat de chartale infrastructuur beter bestand is tegen veranderingen in het bankenlandschap. Daarnaast zorgt de stortverplichting voor verbeterde acceptatie, verbeterde geldcirculatie, verbeterde toegang tot stortdiensten en meer keuze voor particuliere en zakelijke klanten. Mede gezien de Europese en nationale plannen voor een acceptatieplicht van contant geld is het belangrijk dat ondernemers gemakkelijk geld kunnen afstorten.[24]

Tegelijkertijd wordt erkend dat de stortverplichting financiële en bedrijfsmatige gevolgen heeft voor banken. Zij moeten zich onder meer aansluiten bij de chartale basisinfrastructuur en extra cliëntonderzoek uitvoeren. Dat kan ook gevolgen hebben voor de aantrekkelijkheid van de Nederlandse markt voor nieuwe toetreders.

Om die redenen is ervoor gekozen om banken met minder dan 500.000 in Nederland wonende of gevestigde betaalrekeninghouders uit te zonderen van de stortverplichting. In de aan de Afdeling toegezonden versie van het wetsvoorstel lag die grens nog op 50.000 rekeninghouders. Met de beperking van de reikwijdte wordt beoogd recht te doen aan de opmerkingen van de Afdeling en tegemoet te komen aan de bezwaren van enkele betrokken banken. Met de nieuwe drempel is een balans gezocht tussen het belang van een goede chartale dienstverlening, en de bedrijfsmatige en financiële gevolgen die deze verplichting zou hebben voor de kleinste banken. Hij biedt toekomstige toetreders in het Nederlandse bankenlandschap de kans om een grotere positie te verwerven voordat zij aan de stortverplichting moeten voldoen. Dat beperkt de regeldruk voor de kleinste banken en houdt de Nederlandse markt voor innovatieve bankdiensten aantrekkelijk, terwijl een goede stortdienstverlening ook voldoende gewaarborgd blijft.

Voor middelgrote banken, met tussen de 500.000 en 3 miljoen betaalrekeninghouders in Nederland, blijft de stortverplichting bestaan. De eenmalige investering van aansluiting bij de chartale basisinfrastructuur en de wijziging van interne procedures is voor banken van deze omvang eenvoudiger te dragen. De financiële gevolgen worden verder gemitigeerd doordat alleen de grootste banken verantwoordelijk blijven voor de chartale basisinfrastructuur en

[24] Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel, COM(2023) 364. Zie voor het BNC-fiche *Kamerstukken II* 2022/23, 22112, nr. 3765. Zie voor het nationale voorstel *Kamerstukken II* 2023/24, 36228, nr. 19.

het grootste deel van de kosten betalen. Bovendien houdt DNB er toezicht op dat de tarieven voor aansluiting bij de chartale basisinfrastructuur eerlijk, redelijk en niet-discriminerend zijn. Hiermee wordt voor ogen gehouden dat de financiële gevolgen voor de middelgrote banken in verhouding staan tot de doelen van de stortverplichting. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in lijn met het bovenstaande aangepast.

c. Verplichting inkennisstelling DNB voorgenomen wijziging
Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de voorgestelde verplichting voor aangewezen geldtransportondernemingen om DNB in kennis te stellen van een voornemen tot wijziging met een substantiële impact op de uitvoering van hun werkzaamheden.[25]

Het voorstel regelt dat een aangewezen geldtransportonderneming geen uitvoering mag geven aan zo'n voornemen totdat DNB zich daarover een oordeel heeft gevormd. Dit is alleen anders indien DNB dit oordeel acht weken na kennisgeving nog niet heeft gegeven. De vraag rijst wat de aard en betekenis is van dit oordeel. Kan DNB, bijvoorbeeld, (ook) tot het oordeel komen dat de geldtransportonderneming geen uitvoering mag geven aan het voornemen? En, zo ja, kan de geldtransportonderneming daartegen dan (in rechte) opkomen? Of is de ratio achter de verplichte kennisgeving uitsluitend om DNB op de hoogte te stellen van een voorgenomen wijziging, zodat zij een geldtransportonderneming kan verplichten om een termijn van 26 weken (in plaats van acht weken) in acht te nemen alvorens daaraan uitvoering te geven? Als dit laatste het geval is, kan de geldtransportonderneming daartegen (in rechte) opkomen?

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en te verduidelijken en, zo nodig, het wetsvoorstel aan te passen.

3c. De Afdeling stelt vragen over de aard en betekenis van het oordeel van DNB over substantiële wijzigingen bij een aangewezen geldtransportonderneming. Nadat een geldtransportonderneming te kennen geeft een dergelijke wijziging door te willen voeren, is DNB alleen bevoegd om de onderneming te verplichten deze wijziging uit te stellen. DNB kan de onderneming dus niet verbieden de wijziging door te voeren. DNB kan ook besluiten de bevoegdheid niet in te zetten, waarna de onderneming de voorgenomen wijziging mag uitvoeren. Tegen een besluit van DNB om haar bevoegdheid al dan niet in te zetten, staat rechtsbescherming open volgens de procedures uit de Algemene wet bestuursrecht. Acht weken na ontvangst van de kennisgeving vervallen van rechtswege de bevoegdheid van DNB om te verlangen dat de uitvoering van het voornemen wordt uitgesteld, evenals de plicht voor de onderneming om de uitvoering op te schorten. In verband met de opmerkingen van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de toelichting verduidelijkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de

[25] *Voorgesteld artikel 9l Bankwet 1998.*

Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele andere wijzigingen door te voeren. Ten eerste is een bepaling toegevoegd die banken verplicht om periodiek informatie aan DNB te verstrekken ten behoeve van het toezicht op de chartale basisinfrastructuur (artikel I, onderdeel C, voorgesteld art. 3:267o Wft). Ten tweede is het boetemaximum voor overtredingen van de bepalingen voor geldtransportondernemingen verhoogd naar de vijfde categorie uit het strafrecht (artikel II, onderdeel B). Ten derde is een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht toegevoegd waardoor geldtransportondernemingen tegen besluiten van DNB kunnen opkomen bij de Rechtbank Rotterdam en hoger beroep kunnen instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, in lijn met wat gebruikelijk is in het financieel recht (nieuw artikel III).

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,

E. Heinen



EUROPESE CENTRALE BANK

EUROSYSTEEM

NL **ECB-PUBLIC**

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 7 maart 2024

inzake de instandhouding van een minimale chartale basisinfrastructuur door kredietinstellingen

(CON/2024/8)

<u>Inleiding en rechtsgrondslag</u>

Op 26 januari 2024 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van het Nederlandse Ministerie van Financiën om een advies inzake de Wet chartaal betalingsverkeer (hierna het "wetsvoorstel" genoemd).

De bevoegdheid van de ECB om advies uit te brengen is gebaseerd op artikel 127, lid 4 en artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en artikel 2, lid 1, eerste, tweede en derde streepje van Beschikking 98/415/EG[1] van de Raad, aangezien het wetsvoorstel betrekking heeft op monetaire aangelegenheden, betaalmiddelen en De Nederlandsche Bank (DNB). Overeenkomstig artikel 17.5, eerste zin, van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

1. Doel van het wetsvoorstel

1.1 Het hoofddoel van het wetsvoorstel is om in heel Nederland een adequaat niveau van toegang tot chartale dienstverlening te waarborgen, waaronder voorzieningen voor het opnemen en storten van eurobankbiljetten en -munten, door kredietinstellingen met een bepaald aantal rekeninghouders te verplichten zorg te dragen voor een chartale basisinfrastructuur en verplichtingen aan geldtransportondernemingen op te leggen.

1.2 Het wetsvoorstel verplicht kredietinstellingen met meer dan drie miljoen betaalrekeninghouders in Nederland gezamenlijk zorg te dragen voor de instandhouding van een chartale basisinfrastructuur, bestaande uit landelijk dekkende en adequate voorzieningen voor het opnemen en storten van eurobankbiljetten en –munten, en hun betaalrekeninghouders in staat te stellen gebruik te maken van de chartale basisinfrastructuur. Er zullen nadere regels worden gesteld voor over de voorzieningen waaruit de chartale basisinfrastructuur bestaat en de daaraan te stellen eisen. De chartale infrastructuur zal voor andere kredietinstellingen toegankelijk zijn tegen eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden en tarieven. Kredietinstellingen met meer dan vijftigduizend betaalrekeninghouders in Nederland dienen hun betaalrekeninghouders in Nederland in staat te

[1] 98/415/EG: Beschikking van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen (PB L 189 van 3.7.1998, blz. 42).

stellen gebruik te maken van de voorzieningen van de chartale basisinfrastructuur voor het opnemen en storten van eurobankbiljetten en -munten.

1.3 Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad[2] is naar behoren omgezet in Nederlands recht[3]. Het wetsvoorstel is van toepassing op betaalrekeningen in de zin van Richtlijn 2014/92/EU en Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad[4]. Kredietinstellingen die betaalrekeningen in de zin van Richtlijn 2014/92/EU aanbieden, zijn al verplicht ervoor te zorgen dat consumenten geldmiddelen kunnen opnemen. Het wetsvoorstel heeft verder betrekking op het aanbieden van adequate dienstverlening aan consumenten voor het opnemen van contant geld en aan niet-consumenten voor het storten van contant geld.

1.4 In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat hoewel het gebruik van contant geld in Nederland is afgenomen, contant geld van belang is voor de goede werking van het betalingsverkeer en een aantal belangrijke maatschappelijke functies vervult. Zo zijn bijvoorbeeld aanzienlijke groepen mensen in de samenleving afhankelijk van het gebruik van contant geld, omdat zij moeite hebben met elektronische betaalvormen. Tot deze groepen behoren bijvoorbeeld mensen met een visuele, cognitieve of mobiele beperking en senioren. Daarnaast is er een groep mensen die de voorkeur geeft aan betalen met contant geld, waaronder diegenen die gemakkelijker wensen te budgetteren, zij die onderwijs volgen of anoniem wensen te betalen. In de memorie van toelichting wordt ook opgemerkt dat contant geld vooralsnog de belangrijkste terugvaloptie is bij storingen in het elektronische betalingsverkeer. Ook wordt aangestipt dat contant geld de enige vorm van publiek geld is en bijdraagt aan het vertrouwen in het bredere financiële stelsel.

1.5 Om het doel van redelijke toegang tot contant geld te waarborgen, zullen er regels worden gesteld over de voorwaarden[5] en kunnen regels worden gesteld over de tarieven[6] voor het gebruik van de chartale betalingsinfrastructuur. De tarieven voor betaalrekeninghouders kunnen op nul worden vastgesteld.

1.6 De memorie van toelichting wijst op een tekortkoming in de chartale infrastructuur, namelijk de afhankelijkheid van een beperkt aantal bedrijven die betrokken zijn bij geldtransport en -verwerking. Om dit risico te mitigeren, geeft het wetsvoorstel DNB de bevoegdheid om de continuïteit van de dienstverlening bij het geldtransport te monitoren. Dientengevolge zijn aangewezen geldtransportondernemingen verplicht DNB te informeren ingeval van een materiële wijziging van hun dienstverlening of ingeval van een faillissementsaanvraag. Ook moeten geldtransportondernemingen beschikken over een afwikkelingsplan.

---

2 Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties (PB L 257 van 28.8.2014, blz. 214).

3 Wet van 28 september 2006, houdende regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht op het financieel toezicht (*Stb.* 2006, 475).

4 Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35).

5 Artikel 3:267m, lid 1, van het wetsvoorstel.

6 Artikel 3:267m, lid 2, van het wetsvoorstel.

1.7 DNB is bevoegd tot oplegging van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom aan de kredietinstellingen en geldtransportondernemingen die onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel vallen.

1.8 Volgens de memorie van toelichting zullen de kosten die DNB in de uitvoering van het wetsvoorstel maakt niet worden vergoed. In de memorie van toelichting wordt ook opgemerkt dat het financieren van de taken van DNB uit hoofde van het wetsvoorstel in overeenstemming is met het verbod op monetaire financiering en de financiële onafhankelijkheid van DNB uit hoofde van de artikelen 123 en 130 van het Verdrag.

1.9 Tot slot wordt in de memorie van toelichting gewezen op de relevantie van een recent voorstel van de Commissie voor een verordening inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel[7] voor het wetsvoorstel, met name voor wat betreft de verplichting van de lidstaten om te zorgen voor voldoende en effectieve toegang tot contant geld op hun grondgebied en de corrigerende maatregelen die een lidstaat moet nemen als die toegang niet voldoende en effectief is gewaarborgd.

2. Opmerkingen

2.1 De ECB begrijpt dat in Nederland bij voorkeur steeds meer gebruik wordt gemaakt van elektronische betaalinstrumenten, terwijl het gebruik van contant geld afneemt. Ondanks de digitalisering van de economie van de Unie en het toenemende gebruik van elektronische betaalmiddelen blijft contant geld een belangrijke rol spelen in de samenleving[8]. Contant geld is een gevestigd en veilig betaalmiddel dat voorziet in de onmiddellijke afwikkeling van schulden en in rechtstreekse controle over de uitgaven van de betaler. Het is momenteel het enige betaalinstrument dat burgers in staat stelt een transactie onmiddellijk in centralebankgeld af te wikkelen en tegelijkertijd privacy te waarborgen[9]. Daarnaast vergemakkelijken contante betalingen de inclusie van de gehele bevolking in de economie door burgers in staat te stellen een breed scala van betalingstransacties op deze wijze af te wikkelen, waardoor voor alle burgers keuzevrijheid ten aanzien van de wijze van betaling wordt gewaarborgd[10]. De ECB merkt op dat contant geld een belangrijke rol kan spelen ingeval van een storing in de betalingssystemen, ook al kunnen ook geldautomaten en andere servicepunten eveneens worden beïnvloed gelet op hun afhankelijkheid van de interactie met de rekeninghouders. Bovendien blijft het vermogen om met contant geld te betalen bijzonder belangrijk voor degenen die om diverse legitieme redenen de voorkeur geven aan contant geld in plaats van andere betaalinstrumenten of die geen toegang hebben tot het banksysteem en elektronische betaalmiddelen. Tot deze groepen behoren burgers met een handicap, immigranten, sociaal

---

7 COM (2023) 364 final.

8 Zie bijvoorbeeld punten 2.4. en 2.7 van Advies CON/2019/46, punten 2.1 en 2.2 van Advies CON/2021/18, punt 4.7 van Advies CON/2022/5 van de Europese Centrale Bank inzake een voorstel voor een richtlijn en een verordening tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (PB C 210, 25.5.2022, blz. 15) en punt 1.7 van Advies CON/2023/31 van de Europese Centrale Bank inzake een voorstel voor een verordening inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel (PB C, C/2023/1355 van1.12.2023). De ECB heeft zich neutraal opgesteld ten aanzien van de verschillende betaalmiddelen, hetgeen betekent dat zij het ene instrument niet bevoordeelt ten opzichte van het andere. Zie punt 2.1 van Advies CON/2015/55. Alle ECB-adviezen worden bekendgemaakt op EUR-Lex.

9 Zie punt 2.1 van Advies CON/2023/13, punt 2.3 van Advies CON/2023/25, punt 2.1 van Advies CON/2023/39, punt 2.2.1 van Advies CON/2023/40, punt 2.1 van Advies CON/2024/1 en punt 2.1 van Advies CON/2024/3.

10 Zie de Adviezen CON/2017/8, CON/2017/40, CON/2019/4, CON/2019/41 en CON/2024/3.

kwetsbare burgers, ouderen, minderjarigen en anderen met beperkte of geen toegang tot digitale betalingsdiensten[11].

2.2 Ondanks de positieve houding van de ECB tegenover verdere innovatie en ontwikkeling op het gebied van elektronische betaalinstrumenten, verwelkomt de ECB ook de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel om het voortgezette gebruik van contant geld in de Nederlandse samenleving te vergemakkelijken door in Nederland een adequaat niveau van toegang tot contantgelddiensten te waarborgen. De beschikbaarheid en toegankelijkheid van contant geld en de terugvalfunctie ervan bij verstoringen dragen bij aan het vertrouwen in het financiële stelsel, hetgeen van belang is voor de goede werking van monetair beleid.

2.3 De ECB acht het van belang dat alle lidstaten passende maatregelen nemen om te verzekeren dat kredietinstellingen en bijkantoren die op hun grondgebied actief zijn adequate toegang tot contantgelddiensten verlenen om het voortgezette gebruik van contant geld te vergemakkelijken[12]. Voldoende en effectieve toegang tot contant geld is nodig om de status van wettig betaalmiddel van contant geld te behouden. Indien burgers niet gemakkelijk toegang hebben tot contant geld, kunnen zij het niet als betaalmiddel gebruiken[13].

2.4 De ECB verwelkomt dat onder het wetsvoorstel lasten onder dwangsom en bestuurlijke boetes aan kredietinstellingen en geldtransportbedrijven kunnen worden opgelegd; deze zouden de naleving van hun gezamenlijke verplichtingen uit hoofde van het wetsvoorstel moeten vergemakkelijken.

2.5 De ECB merkt op dat de krachtens het wetsvoorstel aan DNB toegekende rol geen vragen doet rijzen over de verenigbaarheid met het verbod op monetaire financiering en de onafhankelijkheidsvereisten van de centrale bank uit hoofde van de artikelen 123 en 130 van het Verdrag.

2.6 Het wetsvoorstel lijkt in overeenstemming te zijn met het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel, waarin de lidstaten worden verplicht voldoende en effectieve toegang tot contant geld op hun grondgebied te verzekeren. Het invoeren van nieuwe verplichtingen in het wetsvoorstel voor kredietinstellingen en geldtransportondernemingen als gespecialiseerde dienstverleners voor kredietinstellingen zal ertoe bijdragen dat contant geld in Nederland beschikbaar blijft.

Dit advies zal op EUR-Lex worden bekendgemaakt.

11 Zie punt 2.1 van Advies CON/2023/39, punt 2.2.1 van Advies CON/2023/40, punt 2.1 van Advies CON/2024/1 en punt 2.1 van Advies CON/2024/3.

12 Zie punt 2.2 van Advies CON/2020/21, punt 3.3 van Advies CON/2022/40 en punt 2.3 van Advies CON/2024/3.

13 Zie punt 2.2 van Advies CON/2023/25, punt 1.2 van Advies CON/2023/31 en punt 2.2 van Advies CON/2024/3. Zie ook beginsel 6 van ELTEG III in het eindverslag van de Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) van 6 juli 2022, beschikbaar op de website van de Commissie onder: www.ec.europa.eu.

Gedaan te Frankfurt am Main, 7 maart 2024.

De president van de ECB

Christine LAGARDE

Ministerie van Financiën
t.a.v. Directeur Financiële Markten
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

De Nederlandsche Bank N.V.
O.C.H.M. Sleijpen
Directeur

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396
BTW: NL003569056B01

Datum
4 april 2024

Ons kenmerk
T012-26887417-1029

Onderwerp
brief - uitvoeringstoets Wet chartaal betalingsverkeer

Geachte heer Smits,

Naar aanleiding van uw verzoek aan De Nederlandsche Bank (DNB) in uw brief van 29 januari jl. hebben wij een uitvoeringstoets uitgevoerd met betrekking tot het conceptwetsvoorstel 'Wet chartaal betalingsverkeer' (het Wetsvoorstel). Onze bevindingen zijn als volgt.

Samengevat weergegeven en voor zover wij nu kunnen inschatten vinden wij het Wetsvoorstel goed uitvoerbaar en handhaafbaar. Een en ander is ook afhankelijk van de nog te formuleren nadere regels die in een algemene maatregel van bestuur ('amvb') zullen worden opgenomen. Overigens zijn wij graag bereid om ook daarvoor, vanuit onze expertise en met het oog op de verantwoordelijkheid en taak van DNB, waar nodig en gewenst input te leveren en daarover met uw directie mee te denken. Hieronder geeft DNB enkele opmerkingen bij het Wetsvoorstel mee.

Het Wetsvoorstel valt in twee delen uiteen: ten eerste wijzigt het Wetsvoorstel de Wet op het financieel toezicht ('Wft'). Aan Deel 3 van de Wft wordt toegevoegd een afdeling Chartale basisinfrastructuur. Op grond van deze afdeling zullen bepaalde banken verplicht worden om gezamenlijk te zorgen voor de instandhouding van een chartale basisinfrastructuur. Het gaat hierbij om banken die meer dan een nader te bepalen aantal betaalrekeninghouders hebben welke in Nederland gevestigd of woonachtig zijn ('Grote banken'). Het Wetsvoorstel omschrijft op hoofdlijnen waar de chartale basisinfrastructuur aan moet voldoen en geeft een grondslag om daar bij amvb nadere regels aan te stellen. Alle banken boven een – nader te bepalen – de-minimis-drempel worden verplicht om hun klanten gebruik te kunnen laten maken van de chartale basisinfrastructuur.

Ten tweede wijzigt het Wetsvoorstel de Bankwet 1998. Aan die wet worden toegevoegd enkele bepalingen op grond waarvan DNB de bedrijfsvoering door grote geldtransportondernemingen kan monitoren. Die ondernemingen dienen bovendien te beschikken over een zgn. afwikkelingsplan, teneinde een eventuele bedrijfsbeëindiging met zo min mogelijke maatschappelijke schade te kunnen laten verlopen.

Hieronder gaat DNB nader op het Wetsvoorstel in.

Taak DNB
DNB krijgt nieuwe toezichthoudende bevoegdheden in de chartale keten toebedeeld. In zijn algemeenheid merken wij op dat DNB al sinds jaren een rol speelt in de chartale dienstverlening door banken. Enerzijds is DNB zelf onderdeel van de zogenoemde chartale keten, anderzijds is DNB deelnemer en voorzitter van het

Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer ('MOB') vanuit haar centrale bank-taak die ziet op het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer. Zo hebben partijen die betrokken zijn bij de chartale keten op initiatief van DNB het Convenant Contant Geld gesloten.[1] Zoals de toelichting bij het Wetsvoorstel vermeldt, zijn de omstandigheden inmiddels zo dat het goed is dat het bestaan van de chartale basisinfrastructuur wettelijk wordt geborgd. DNB ziet dit ook zo en meent dat de toezichthoudende bevoegdheden goed aansluiten op haar huidige – faciliterende – rol, overigens zonder dat hierbij belangenconflicten worden verwacht. Daarom zal DNB de nieuwe taak beleggen bij een van de organisatieonderdelen die zich bezighouden met de taken van DNB die zij heeft als centrale bank, te weten de divisie Betalen, Cash & Marktinfrastructuur.

Met betrekking tot het onderdeel geldtransport merken wij op dat de uitvoering en handhaving daarvan ook goed aansluiten bij haar huidige werkzaamheden en taken als centrale bank. DNB wijst in dit verband op de afspraken die zij heeft gemaakt met een grote waardevervoerder in Nederland ter monitoring van de continuïteit van haar werkzaamheden.

Handhaafbaarheid
Het Wetsvoorstel verplicht Grote banken gezamenlijk te zorgen voor de instandhouding van een minimale chartale basisinfrastructuur. In de geconsulteerde memorie van toelichting staat dat artikel 3:267k Wft één chartale basisinfrastructuur veronderstelt, die door meerdere normadressaten gezamenlijk wordt onderhouden. Dit sluit aan op de bestaande situatie en wij onderschrijven dit uitgangspunt. Wij leiden uit de formulering van genoemd artikel en de toelichting daarop af dat deze verplichting in de eerste plaats rust op de betreffende individuele banken. Aldus wordt elke bank die onder het artikel valt, verplicht om (samen met andere banken) te zorgen voor de chartale basisinfrastructuur. Wij geven in overweging dit nog duidelijker in de wettekst te verwoorden. Vanzelfsprekend zijn we bereid hierover mee te denken.

Verder merken we op dat, hoewel dit niet op korte termijn wordt verwacht, uit het Wetsvoorstel volgt dat mogelijk partijen met een zetel in het buitenland aan de voorgestelde verplichtingen zouden moeten voldoen. Dit zou zowel banken als geldtransportondernemingen kunnen betreffen. Wij vinden het terecht dat de wet deze reikwijdte krijgt. Voor de volledigheid merken we op, vooral met betrekking tot geldtransportondernemingen, dat handhaving ten aanzien van een onderneming met zetel buiten Nederland complexer en mogelijk minder effectief kan zijn.

Ten slotte merken wij op dat partijen die het Wetsvoorstel verplichtingen oplegt, mogelijk afhankelijk zijn van andere partijen. Zo zijn banken die moeten zorgen voor de instandhouding van de chartale basisinfrastructuur in voorkomende gevallen afhankelijk van partijen die betrokken zijn bij de plaatsing van geldautomaten, zoals verhuurders van gebouwen en gemeenten. Uiteraard moeten banken al het mogelijke doen om een overtreding te voorkomen, maar indien een afhankelijkheid zou leiden tot daadwerkelijke overmacht aan de zijde van de banken zou voor een overtreding geen bestuurlijke sanctie kunnen worden opgelegd.[2] DNB merkt op dat indien dit in de toekomst tot knelpunten gaat leiden, wij bij het ministerie zullen pleiten voor aanvullende mogelijkheden of verplichtingen voor banken of partijen waarvan zij afhankelijk zijn.

---

[1] 7 april 2022
[2] Artikel 5:5 Algemene wet bestuursrecht.

Capaciteit en financiering
Zoals in de toelichting bij het Wetsvoorstel is opgemerkt, worden de kosten van het toezicht door DNB ten laste gebracht van de monetaire opbrengsten. Omdat deze kosten effect kunnen hebben op de winstafdracht aan de Staat als aandeelhouder van DNB, heeft u DNB gevraagd om in te gaan op de mogelijke financiële gevolgen voor het Rijk.

Zoals hierboven is opgemerkt, zullen wij de nieuwe taak beleggen binnen de divisie Betalen, Cash & Marktinfrastructuur, een divisie in het centrale bankdomein van DNB. De taakuitbreiding heeft beperkte impact op de monetaire opbrengsten. Gegeven de bestaande chartale toezichtwerkzaamheden is synergie mogelijk en kan een deel van de nieuwe taak binnen de bestaande formatie worden opgevangen. Aanvullend zal bij inwerkingtreding van de wet zo'n drie tot vijf fte extra formatie benodigd zijn. Eventuele ad-hoc-betrokkenheid van andere organisatieonderdelen wordt binnen de formatie opgevangen.

Wij merken op dat de hoogte van de kosten ook afhankelijk is van de nadere regels die bij amvb zullen worden gesteld. Bij meer gedetailleerde regels en/of regels die meer inspanning vergen van ondernemingen, zal ook het toezicht intensiever zijn, wat tot hogere kosten zal leiden. De verschillen die hierbij kunnen optreden zijn evenwel niet materieel te noemen.

Overig
Ten slotte merken wij graag het volgende op. Ook na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel zal een optimale werking van de chartale keten niet zonder meer gegarandeerd zijn. Er blijft een aantal onzekerheden. Zo zijn partijen in de chartale keten van elkaar afhankelijk. Het Wetsvoorstel heeft betrekking op een aantal van hen, maar niet op allemaal. Wij denken hierbij met name aan het accepteren van contant geld door toonbankinstellingen. Van belang is dat de acceptatiegraad bij deze partijen op een voldoende niveau is en blijft. DNB zal, samen met uw directie, de ontwikkelingen met betrekking tot een Europese verordening op dit punt nauwgezet volgen.[3] Wij merken hierbij op dat de omstandigheden in de nabije toekomst zo kunnen zijn dat een nationaal initiatief tot het versterken van de acceptatiegraad nodig kan zijn.

Hoogachtend,

Olaf Sleijpen
directeur

[3] 2023/0208(COD)

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Bankwet 1998 en enige andere wetten in verband met de goede werking van het chartale betalingsverkeer (Wet chartaal betalingsverkeer)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Contant geld vervult belangrijke maatschappelijke functies en publieke belangen. Daarom stelt dit wetsvoorstel regels ten behoeve van de goede werking van het chartale betalingsverkeer. Het voorstel draagt bij aan een goed toegankelijke en voor gebruikers betaalbare infrastructuur van contant geld. Banken worden verplicht om zorg te dragen voor een chartale basisinfrastructuur en een goede en betaalbare chartale dienstverlening. Daarnaast stelt het voorstel regels om de continuïteit van het geldtransport te bevorderen. Daartoe worden de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Bankwet 1998, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) gewijzigd.

Naast een goede infrastructuur en dienstverlening is het belangrijk dat winkeliers en andere toonbankinstellingen contant geld breed accepteren. De Tweede Kamer heeft een nationale acceptatieplicht voor contant geld opgenomen in het voorstel voor de Wet plan van aanpak witwassen.[1] Dit wetsvoorstel wordt nu behandeld in de Eerste Kamer. Een algemene maatregel van bestuur met uitzonderingen op deze acceptatieplicht is in voorbereiding.[2] Ook wordt in de Europese Unie onderhandeld over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening met onder meer een acceptatieplicht voor contant geld.[3] Om die redenen bevat het voorstel voor de Wet chartaal betalingsverkeer geen maatregelen over de acceptatie van contant geld.

Het algemeen deel van deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. Eerst worden de aanleiding (§ 2), probleembeschrijving en doelen (§ 3) van dit wetsvoorstel uiteengezet. Vervolgens wordt ingegaan op de hoofdlijnen van het voorstel (§ 4). In de paragrafen daarna worden achtereenvolgens de juridische aspecten (§ 5), de gevolgen (§ 6), en de uitvoerings- en handhavingsaspecten (§ 7) behandeld. De laatste paragrafen gaan in op de evaluatiewijze (§ 8), consultatie en advies (§ 9), en de invoering (§ 10) van het voorstel.

§ 2. Aanleiding

Het afgelopen decennium is het gebruik van contant geld aan de toonbank

---

[1] Kamerstukken II 2023/24, 36228, nr. 19.
[2] Kamerstukken II 2024/25, 36228, nr. 24.
[3] Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel, COM(2023) 364. Zie voor het BNC-fiche *Kamerstukken II* 2022/23, 22112, nr. 3765. Nederland is voorstander van een acceptatieplicht, mits die proportioneel en uitvoerbaar is voor toonbankinstellingen.

sterk afgenomen. De daling werd onder andere gestuurd door veranderende consumentenvoorkeuren en versneld door de gevolgen van COVID-19. De dalende trend lijkt sinds een paar jaar te stagneren: het aandeel betalingen aan de toonbank met contant geld ligt sinds 2020 rond de 20%.[4]

Hoewel het gebruik van contant geld in Nederland aan de kassa is afgenomen, is contant geld van belang voor de goede werking van het betalingsverkeer en vervult contant geld een aantal belangrijke maatschappelijke functies. Zo is een aanzienlijke groep mensen afhankelijk van het gebruik van contant geld, omdat zij moeite heeft met elektronische vormen van betalen. Het gaat bijvoorbeeld om mensen met een visuele, cognitieve of mobiele beperking, een niet-westerse migratieachtergrond of senioren.[5] Een goede toegang tot contant geld voor deze mensen die van contant geld afhankelijk zijn, draagt bij aan de inclusiviteit van het betalingsverkeer.

Daarnaast is er een groep mensen die de voorkeur geeft aan het betalen met contant geld of die de mogelijkheid wil behouden om dat te doen. Bijvoorbeeld om gemakkelijk te budgetteren, om het te gebruiken in onderwijs en opvoeding over geldzaken, of om anoniem te kunnen betalen. Ook is contant geld vooralsnog de belangrijkste terugvaloptie bij verstoringen in het elektronische toonbankbetalingsverkeer. Verder is contant geld de enige vorm van publiek geld. Via de chartale infrastructuur is er de mogelijkheid om giraal, privaat geld om te wisselen voor contant, publiek geld en *vice versa*. Contant geld is een publiek anker in het betalingsverkeer en draagt bij aan het vertrouwen in het bredere financiële systeem.

Tegelijkertijd zijn de chartale dienstverlening en infrastructuur de afgelopen jaren gekrompen. Voorbeelden hiervan zijn de afname in het aantal geldautomaten om contant geld op te nemen of te storten en de kortere openingstijden van geldautomaten. Dit komt onder andere voort uit kostenbesparingen en efficiëntieslagen, maar ook uit veiligheidsmaatregelen om plofkraken tegen te gaan. Hoewel de onderliggende redenen verschillend zijn, is het resultaat hetzelfde, namelijk dat het hierdoor minder makkelijk geworden is om contant geld op te nemen of af te storten.

Gezien de hiervoor beschreven belangrijke maatschappelijke functies van contant geld, is het belangrijk dat de goede werking van het chartale betalingsverkeer geborgd blijft. Begin 2021 heeft de Nederlandsche Bank (hierna: DNB) onderzoek laten doen naar hoe de chartale infrastructuur eruit moet zien bij een structureel laag gebruik van contant geld. Dit onderzoek, 'De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland'[6], beschrijft onder andere welke eisen er gesteld moeten worden aan de chartale infrastructuur om contant geld de komende jaren beschikbaar te houden. Ook geeft het rapport inzicht in de kosten van de chartale infrastructuur. Daarnaast concludeert dit rapport dat maatregelen noodzakelijk zijn om de goede werking van het

---

[4] Zie gezamenlijk onderzoek van DNB en Betaalvereniging Nederland, *Betalen aan de kassa 2023*, april 2024, te raadplegen op www.dnb.nl/media/3nmfkclc/78259_dnb_betalen_aan_de_kassa_2023_v4_web.pdf.

[5] Volgens een ruwe schatting van McKinsey (*De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland,* bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 27863, nr. 94, p. 33) gaat het om 1,3 tot 1,5 miljoen Nederlanders. Uit onderzoek van DNB blijkt dat ca. 2,6 miljoen Nederlanders niet geheel zelfstandig hun (digitale) bankzaken regelen. Zie *Digitalisering van het betalingsverkeer. Een uitkomst voor de één, een uitdaging voor de ander*, Amsterdam: De Nederlandsche Bank 2023, www.dnb.nl.

[6] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 27863, nr. 94.

chartale betalingsverkeer te borgen. Hiertoe presenteert het rapport een aantal opties, variërend van vrijwillige afspraken tussen de belangrijkste stakeholders uit het betalingsverkeer tot wetgeving.

Naar aanleiding van dit onderzoek heeft DNB overlegd met de belangrijkste partijen uit het chartale betalingsverkeer, te weten banken, Betaalvereniging Nederland, chartale dienstverleners en vertegenwoordigers van toonbankinstellingen en verschillende groepen consumenten. Begin 2022 resulteerde dit overleg in het Convenant Contant Geld (hierna: Convenant).[7]

Met het Convenant is onder andere tegemoetgekomen aan zorgen van de Tweede Kamer ten aanzien van contant geld. In 2021 nam de Kamer een motie aan over het kosteloos blijven van het opnemen van contant geld.[8] Andere moties die de Kamer aannam, zien op het borgen van de brede acceptatie van contant geld[9] en het garanderen dat contant geld een wettelijk betaalmiddel blijft.[10]

In het Convenant staan onderlinge afspraken met een looptijd van vijf jaar over de kwaliteit van de chartale dienstverlening, terugvalopties voor het pinverkeer, een inclusief en toegankelijk betalingsverkeer, de poortwachtersfunctie van banken bij chartale dienstverlening, de acceptatie van contant geld, de dienstverlening en continuïteit van de chartale dienstverleners en veiligheid. Ook is in het Convenant overeengekomen dat de banken hun tarieven ten aanzien van contant geld bevriezen en geen andere maatregelen treffen, zoals volumebeperkingen, waardoor het opnemen of storten van contant geld voor particuliere en zakelijke klanten duurder, of anderszins ontmoedigd of belemmerd wordt.

Verder is in het Convenant afgesproken dat DNB en de Minister van Financiën een tweede onderzoek zouden uitvoeren, waarin antwoord wordt gezocht op de vraag hoe het publiek belang van contant geld ook na het Convenant geborgd kan worden. In mei 2023 zijn de uitkomsten van dit onderzoek gepubliceerd in het rapport 'Toekomstige inrichting van de chartale keten' (TICKET). Uit het onderzoek komt naar voren dat de chartale infrastructuur op de langere termijn niet duurzaam op een maatschappelijk wenselijk niveau kan worden aangeboden op basis van vrijwillige afspraken, zoals een convenant. In de Kamerbrief ter aanbieding van het TICKET-onderzoek nam de Minister van Financiën die conclusie over: ingrijpen door middel van wetgeving is nodig om ervoor te zorgen dat contant geld als betaalmiddel bruikbaar, beschikbaar, bereikbaar en betaalbaar voor gebruikers blijft. De minister kondigde aan een wetsvoorstel voor te bereiden dat ziet op een goed toegankelijke en voor gebruikers betaalbare chartale infrastructuur en dat banken verplicht om hier zorg voor te dragen. Onderdeel van die aangekondigde wetgeving is ook om de continuïteitsrisico's in het geldtransport beter te mitigeren.[11] Dit wetsvoorstel geeft hier uitvoering aan.

§ 3. Probleembeschrijving

---

[7] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 27863, nr. 100.

[8] *Kamerstukken II* 2021/22, 32545 nr. 140 (motie van het lid Nijboer c.s.).

[9] *Kamerstukken II* 2019/20, 35107, nr. 7 (motie van het lid Alkaya).

[10] *Kamerstukken II* 2021/22, 32925, nr. 102 (motie van het lid Van Houwelingen).

[11] *Kamerstukken II* 2022/23, 27863, nr. 137.

3.1 Inrichting van en wisselwerking binnen de chartale keten

De chartale keten in Nederland bestaat uit verschillende spelers, waaronder DNB die eurobankbiljetten en euromunten uitgeeft en via banken in circulatie brengt.[12] Ook is aan DNB de taak opgedragen om de goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen.[13] Andere spelers in de keten zijn banken, geldtransportbedrijven, telcentrales, toonbankinstellingen en consumenten.

De chartale keten is onder te verdelen in een bancaire keten en een retailketen. De bancaire keten omvat het opnemen en storten van biljetten en munten bij bancaire geldautomaten (automaten van Geldmaat) door consumenten en toonbankinstellingen, het bevoorraden en leeghalen van deze geldautomaten door geldtransportondernemingen en het tellen en sorteren van contant geld in telcentrales. De retailketen bestaat uit de contante betalingen en geldopnamen bij toonbankinstellingen, en het leveren aan en ophalen en verwerken van contant geld van toonbankinstellingen door geldtransportondernemingen. Ook kan het beheren van geldautomaten van onafhankelijke aanbieders (*independent ATM deployers*, hierna: IAD's) tot de retailketen worden gerekend.

Tussen en binnen de twee ketens is sprake van een wisselwerking. Wanneer bijvoorbeeld het storten van contant geld voor toonbankinstellingen duurder wordt, of lastiger door een afname van stortfaciliteiten, zal dit een ongunstig effect hebben op de acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen en daarmee op het gebruik van contant geld. Dit heeft op zijn beurt weer effect op de kosten van contant geld per transactie en de chartale dienstverlening door banken en geldtransportbedrijven. Dit heeft vervolgens weer een negatief effect op de bereikbaarheid van contant geld. Er is dus sprake van een vicieuze cirkel.

Het onderzoek uit 2021 dat in paragraaf 2 is genoemd, laat zien dat een groot deel van de kosten voor de chartale infrastructuur vast is. De totale kosten van de chartale keten bedroegen in 2019 circa € 950-1.000 miljoen per jaar. Van deze kosten is 39% vast, 12% variabel met de infrastructuur en 49% variabel met het gebruik. Het merendeel van de systeemkosten wordt gedragen door de toonbankinstellingen (ca. € 500-550 mln.) en de banken (ca. € 350-400 mln.), die beiden de kosten grotendeels doorberekenen aan de klant. De toonbankinstellingen rekenen de kosten door in de tarieven van hun producten. De banken rekenen de kosten (gedeeltelijk) door via de tarieven voor het betaalpakket en via tarieven per transactie voor bijvoorbeeld het storten van bankbiljetten en het opnemen en storten van munten.

---

[12] Het gaat hier om de taak van het verzorgen van de geldsomloop voor zover deze uit bankbiljetten bestaat. DNB draagt bij aan deze taak, neergelegd in artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van de Bankwet 1998, in het kader van het Europees Stelsel van Centrale Banken. Het verzorgen van de geldsomloop van euromunten is geen zelfstandige taak van DNB: ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Muntwet 2002 worden munten uitsluitend in opdracht van de Staat vervaardigd en uitsluitend door de Staat uitgegeven; DNB verricht werkzaamheden ten aanzien van munten op grond van het Besluit van 9 december 2016, houdende toestemming als bedoeld in de artikelen 4, derde lid, en 9, aanhef en onderdeel c, van de Bankwet 1998 in verband met de overdracht van publieke taken betreffende munten aan De Nederlandsche Bank N.V. (Stb. 2016, 508).
[13] Deze taak is neergelegd in artikel 3, eerste lid, onderdeel e (zgn. stelseltaak), en artikel 4, eerste lid, onderdeel b (zgn. nationale taak), van de Bankwet 1998.

3.2 Chartale dienstverlening

Banken hebben sinds jaar en dag gezorgd voor een infrastructuur en dienstverlening van contant geld. Eerst aan de balie in bankkantoren, later via geldautomaten. Tegen de achtergrond van het teruglopende gebruik van contant geld hebben banken echter prikkels om extra kosten te rekenen voor chartale dienstverlening, of die dienstverlening af te schalen. De betaalbaarheid en bereikbaarheid van contant geld zijn daardoor onder druk komen te staan.

Tarifering door banken (betaalbaarheid)
De tarieven voor het gebruik van contant geld staan de afgelopen jaren onder druk. Voorafgaand aan het Convenant hebben verschillende banken tarieven voor opname- of storttransacties ingevoerd of verhoogd, of limieten gesteld of verhoogd aan het gebruik van die dienstverlening. Er zijn ook gevallen bekend waarbij een bank zakelijke klanten die veel gebruik maken van contant geld aanvullende tarieven of limieten opleggen, waarbij de bank aangeeft dat dit komt door de witwasrisico's die gepaard kunnen gaan met grote bedragen contant geld. Hierdoor wordt het voor winkeliers minder aantrekkelijk om contant geld te accepteren. Voor deze tarieven is daarom in het Convenant een *freeze* afgesproken, die inhoudt dat de tarieven niet stijgen en dat er geen nieuwe tarieven of limieten worden ingesteld die als gevolg hebben dat het gebruik van contant geld belemmerd of ontmoedigd wordt.[14]

Bij het uitblijven van verdere maatregelen bestaat het risico dat banken bij het aflopen van de convenantafspraken hun prijzen verhogen of limieten introduceren. Hiermee komen de kosten van contant geld steeds meer te liggen bij de gebruikers, die mogelijk geen andere keuze hebben. Dat kan ervoor zorgen dat particuliere en zakelijke klanten minder snel gebruik maken van contant geld, en dat het gebruik verder terugloopt.

Afschalen chartale voorzieningen (bereikbaarheid)
Daarnaast is het aantal automaten om contant geld op te nemen of af te storten de afgelopen jaren gedaald, waardoor de bereikbaarheid van contant geld gedaald is. In 2019 zijn de geldautomaten van ABN AMRO, ING en Rabobank samengevoegd in de joint venture Geldmaat. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke kostenreductie, voornamelijk door een vermindering van het aantal automaten. In 2018 waren er 7.226 geldopnameautomaten en in 2023 waren dit er 5.122. Ook het aantal stortfaciliteiten is gedaald, mede door genomen maatregelen naar aanleiding van een reeks plofkraken.[15] In 2018 waren er 2.960 automaten voor het storten van biljetten, in 2023 waren dat er 1.948.[16]

Zonder verdere maatregelen is het denkbaar dat het aantal automaten uit kostenoverwegingen verder afgeschaald wordt. Dat kan de bereikbaarheid van automaten onder druk zetten met nadelige gevolgen voor de eerder beschreven maatschappelijke functies van contant geld. Ook kan dit afbreuk

---

[14] De *freeze* liep in eerste instantie tot juli 2023; daarna hebben de convenantpartijen besloten dat de tarieven jaarlijks mogen stijgen met een beperkt percentage dat is gekoppeld aan de prijsontwikkeling.
[15] Onder deze cijfers ligt een genuanceerde ontwikkeling. Enerzijds zijn er stortautomaten gesloten. Anderzijds zijn de stortfaciliteiten van ABN AMRO, ING en Rabobank voor de klanten van alle drie de banken toegankelijk geworden door de introductie van Geldmaat.
[16] DNB houdt deze statistieken bij op haar website (www.dnb.nl/statistieken, tabel 5.12).

doen aan de terugvalfunctie van contant geld, omdat het overgebleven automatenpark onvoldoende capaciteit biedt.

3.3 Geldtransport

Geldtransportondernemingen in Nederland zijn betrokken bij verschillende schakels waarlangs contant geld circuleert en vormen hiermee een kritieke speler in de chartale keten. Zo zorgen zij voor de fysieke distributie van contant geld dat door DNB in circulatie wordt gebracht. Dit doen zij door bankbiljetten en munten die DNB aan banken verkoopt, in opdracht van de betreffende bank bij DNB op te halen en naar een telcentrale te brengen (zie hierna). Verder valt te denken aan de fysieke distributie van contant geld naar geldautomaten en toonbankinstellingen. Naast het geldtransport in enge zin verlenen sommige geldtransportondernemingen diensten die in het verlengde daarvan liggen. Gedacht kan worden aan het bevoorraden en legen van geldautomaten, eerstelijnsstoringsopvolging voor de bancaire keten en het aanbieden van afstortoplossingen, zoals (traditionele of 'slimme') afstortkluizen of kassa's voor de retailketen.

Het dalend gebruik van contant geld aan de toonbank heeft geleid tot een sterke concentratie aan de aanbodzijde van het geldtransport in Nederland. In 2010 waren er drie spelers die ten behoeve van de chartale keten diensten verrichtten: het toenmalige Brink's, SecurCash en G4S. In 2015 was er een bijna-faillissement van het toenmalige Brink's, dat door overname door SecurCash werd afgewend; in 2019 ging SecurCash failliet en werd het door G4S overgenomen, en in 2020 nam het huidige Brink's de activiteiten van die partij weer over. In 2025 heeft Brink's de Nederlandse tak van haar voormalige concurrent Ziemann overgenomen. Op dit moment is de situatie dat er één heel grote speler actief is: Brink's bedient alle geldautomaten van Geldmaat en verder een groot deel van de toonbankinstellingen en automaten van IAD's. Volgens het TICKET-onderzoek heeft Brink's 90 tot 95% in handen van de totale Nederlandse markt voor geldtransport. Naast Brink's is één kleinere partij actief, VTS, die alleen diensten verleent aan toonbankinstellingen en IAD's.

Brink's richt zich als enige op geldverwerking, en heeft daartoe zes telcentrales, waaronder een munttelcentrale. In deze telcentrales wordt contant geld verpakt voor verdere distributie en wordt de geldstroom die weer retour komt, geteld en gesorteerd.

Continuïteitsrisico

De sterk geconcentreerde geldtransportmarkt zorgt voor afhankelijkheid van een beperkt aantal aanbieders. Het transport ten behoeve van de bancaire keten wordt zelfs door één geldtransportonderneming uitgevoerd. En hoewel Geldmaat met twee eigen telcentrales ook een deel van de geldverwerking doet, zijn geldtransport en -verwerking in belangrijke mate in dezelfde handen. Onderbreking van de dienstverlening door geldtransportondernemingen kan ertoe leiden dat de chartale keten in meer of mindere mate, afhankelijk van de omvang (lokaal, regionaal of landelijk) en de duur ervan, verstoord raakt. Gedacht kan worden aan de situatie dat geldautomaten niet tijdig bevoorraad of leeggehaald worden, met leeg- of volstand tot gevolg. Dat deed zich in 2015 voor, bij het bijna-faillissement van het toenmalige Brink's. In een dergelijke situatie hebben consumenten geen toegang tot contant geld via het voor hen belangrijkste distributiekanaal en kunnen toonbankinstellingen geen *sealbags* storten, wat tot geldophopingen met bijbehorende veiligheidsrisico's bij hen

leidt. In het geldtransport ten behoeve van de retailketen kan onderbreking ook tot geldophopingen en tot het niet leveren van wisselgeldbestellingen aan toonbankinstellingen leiden, waardoor tekorten aan bepaalde biljetten of munten ontstaan, wat weer tot gevolg heeft dat contante betalingen niet meer (kunnen) worden geaccepteerd.

Incidentele en relatief kortdurende onderbrekingen zijn vooralsnog niet problematisch, gelet op de impact daarvan op de chartale keten, maar dat ligt anders voor langdurige en (eventueel) (semi-)permanente uitval van individuele geldtransportondernemingen, zeker van een grote speler als Brink's. Daarbij is het relevant dat deze ondernemingen een winstoogmerk hebben. Bij strategische besluiten zullen commerciële belangen dus een grote rol spelen. Geldtransport zou commercieel gezien niet meer interessant kunnen worden om aan te bieden. Wanneer bijvoorbeeld het gebruik van contant geld, en daarmee ook de vraag naar het transport daarvan, verder afneemt, kan dit leiden tot situaties waarin zakelijke overwegingen van een individuele onderneming niet meer overeenkomen met een maatschappelijk gewenst niveau van dienstverlening. Dat zou kunnen leiden tot een vrijwillig besluit tot gedeeltelijke of gehele terugtrekking uit de Nederlandse markt. Het zou ook kunnen leiden tot een faillissement.

Zolang de vraag naar een dienst groot genoeg en de vergoeding voldoende blijft, zal een andere speler de marktpositie normaliter overnemen. De aanname is dat dat hier ook opgaat. De markt voor geldtransport staat onder druk, maar functioneert (nog) voldoende, ondanks de faillissementen, incidenten en het quasi-monopolie van Brink's. Er zijn althans op dit moment geen indicaties dat de gehanteerde tarieven onredelijk zijn of de kwaliteit van de dienstverlening niet in orde is, en er zijn geen tekenen die erop duiden dat de dienstverlening verlieslatend is voor de aanbieders ervan. Ook zijn er volgens het TICKET-onderzoek aanwijzingen dat andere waardevervoerders actief willen worden op de Nederlandse markt en een grotere rol op zich willen nemen in zowel de bancaire keten als de retailketen.

Het voorgaande neemt niet weg dat het wegvallen van een aanbieder van geldtransport, zeker naarmate het om een grotere speler gaat, gepaard gaat met risico's voor de continuïteit van de dienstverlening en daarmee met risico's voor het functioneren van de chartale keten. Zo zal er in elk geval een zekere overgangstermijn nodig zijn voor het opbouwen of absorberen van de dienstverlening door een nieuwe speler, wat al dan niet tijdelijk knelpunten in het chartale betalingsverkeer kan opleveren. Voorkomen moet worden dat daarbij sprake is van langdurige uitval van geldtransport. Op dit moment is er geen wetgeving waarmee die risico's worden gemitigeerd.

In het Convenant is neergelegd dat DNB en Brink's onderlinge afspraken maken om de continuïteit van de dienstverlening door Brink's te borgen.[17] Die afspraken zijn in 2022 tot stand gekomen en vastgelegd in een *living will*-overeenkomst tussen beide partijen. De belangrijkste afspraken daarin zijn dat Brink's periodiek inzicht verschaft in de bedrijfsstructuur en financiële gezondheid, DNB tijdig informeert bij grote veranderingen in de dienstverlening en, als dat nodig is, medewerking verleent aan een overdracht aan een derde partij.

Ook met de *living will*-afspraken die DNB en Brink's hebben gemaakt, zijn er

---

[17] Artikel 7, onder b, van het Convenant.

resterende risico's voor de continuïteit van de dienstverlening en voor het functioneren van de chartale keten. De overeenkomst kan door beide partijen worden opgezegd, met inachtneming van een opzegtermijn van zes maanden, op niet naleving van de afspraken staan maar beperkt sancties, en in hoeverre de afspraken in de praktijk afdwingbaar zijn, zal moeten blijken. Het TICKET-onderzoek concludeert dat met deze aanpak, op basis van vrijwilligheid, de risico's onvoldoende worden gemitigeerd. Het rapport noemt het om die reden wenselijk om de afgesproken (informatie)verplichtingen een wettelijke basis te geven.[18]

Risico op beperkte marktwerking
Naast het continuïteitsrisico is er het risico op beperkte marktwerking. Een verminderde concurrentiedruk in een sterk geconcentreerde markt zou in theorie kunnen leiden tot hoge prijzen, lage kwaliteit van dienstverlening en gebrek aan innovatie. Er zijn geen specifieke wettelijke regels waarmee het risico op beperkte marktwerking actief worden gemitigeerd. Wel kan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) ingrijpen met het algemene mandaat dat zij heeft om marktverstorend gedrag (misbruik van machtspositie) aan te pakken, als er bijvoorbeeld exorbitante prijsstijgingen worden doorgevoerd.[19] Volgens het TICKET-onderzoek zijn er verschillende redenen waarom Brink's, ondanks zijn grote marktaandeel, niet zonder meer over een economische machtspositie beschikt die zou leiden tot hoge tarieven of suboptimale kwaliteit.[20] Gelet op het voorgaande is er nu geen aanleiding voor nader overheidsingrijpen om het risico op beperkte marktwerking af te wenden.

3.4 Doelen en alternatieven

Doelen
Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, is het van groot belang dat burgers en bedrijven contant geld kunnen blijven gebruiken vanwege de belangrijke maatschappelijke functies die contant geld vervult. Contant geld draagt bij aan een inclusief betalingsverkeer en is een terugvaloptie bij grote storingen in het girale betalingsverkeer.

Het doel van dit voorstel is daarom om de inrichting en bekostiging van de chartale keten zo te organiseren dat op de langere termijn een maatschappelijk gewenst niveau van chartale dienstverlening wordt aangeboden, en dat contant geld als betaalmiddel bruikbaar blijft. Er moet een basisniveau aan chartale dienstverlening zijn en die dienstverlening moet voor gebruikers betaalbaar en voor aanbieders efficiënt zijn. De risico's voor de continuïteit van de dienstverlening door geldtransportondernemingen moeten worden gemitigeerd. Zo blijven de maatschappelijke functies en de publieke belangen van contant geld verzekerd.

Chartale dienstverlening: alternatieven
In het eerdergenoemde TICKET-onderzoek zijn verschillende opties voor de marktordening en de bekostiging van de chartale keten onderzocht. Er is gekeken naar vier verschillende marktordeningsopties, te weten: (i) de

---

[18] TICKET-onderzoek, p. 73.
[19] De ACM heeft bijvoorbeeld aangekondigd om onderzoek te doen naar de overname van Ziemann door Brink's. Zie 'ACM start onderzoek naar overname Ziemann door geldtransporteur Brink's', www.acm.nl, 7 maart 2025.
[20] TICKET-onderzoek, p. 43-44.

nuloptie van vrijwillige afspraken (in het Convenant), (ii) het invoeren van wettelijke verplichtingen ten aanzien van, onder andere, de bereikbaarheid en kwaliteit van chartale diensten, (iii) het aanwijzen van één partij als universele cashdienstverlener (UCD-verlener) en (iv) het uitvoeren van de taken door de overheid. Voor de bekostiging is gekeken naar het tariferen van het gebruik, het bekostigen via de vergoeding voor het betaalpakket, het bekostigen via een opslag op elektronische betaalmiddelen en het bekostigen via de algemene middelen. De verschillende opties voor de marktordening en bekostiging zijn bij het opstellen van dit wetsvoorstel overwogen.

Hoewel de vrijwillige afspraken jarenlang goed hebben gewerkt binnen het betalingsverkeer, zal dit op den duur niet voldoende zijn om een maatschappelijk gewenst niveau van chartale dienstverlening te hebben. Zoals eerder in deze toelichting al is opgemerkt, staat de chartale infrastructuur onder druk en is er het risico van een vicieuze cirkel waarbij het dalend gebruik van contant geld leidt tot een verdere verschraling van de chartale infrastructuur en verminderde toegang tot contant geld. Het TICKET-onderzoek concludeert dat vrijwillige afspraken via het Convenant niet toekomstbestendig zijn en een bepaalde vrijblijvendheid in het leveren van de chartale infrastructuur creëert. Een verdere daling van het gebruik van contant geld zal de afspraken onder druk zetten, tegenstellingen tussen partijen uitvergroten en ertoe leiden dat de afspraken niet meer worden nagekomen.[21] Wanneer een convenantpartij zijn afspraken niet nakomt kan er op dit moment enkel een gesprek gevoerd worden met de convenantpartij in kwestie, maar zijn er geen andere middelen om naleving van het convenant af te dwingen. Om die reden is het de verwachting dat het op den duur niet houdbaar is om enkel vrijwillige afspraken te hebben.

Er is ook gekeken naar het aanwijzen van één partij als landelijke universele cashdienstverlener (UCD-verlener) en naar een publieke uitvoering van taken. Bij beide opties stelt de overheid de eisen aan de chartale basisinfrastructuur. Het verschil zit erin welke partij ervoor zorgt dat de chartale basisinfrastructuur aan de eisen voldoet: een UCD-verlener of een publieke onderneming. Het TICKET-onderzoek laat zien dat het voordeel van deze twee opties is dat de overheid meer invloed heeft op de kwaliteit van de dienstverlening en meer flexibiliteit heeft om deze over tijd aan te passen. Hoewel dit tot op zekere hoogte zo is, geldt ook bij deze marktordeningsopties dat bij een aanpassing rekening gehouden moet worden met de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en de behoeften van gebruikers en aanbieders van de chartale infrastructuur. Bij publieke uitvoering is ook aan de orde dat de overheid, in tegenstelling tot de banken, geen ervaring heeft met het verzorgen van de chartale infrastructuur. Dit zou tot hogere maatschappelijke kosten kunnen leiden. Bovendien zou de transitie naar deze twee marktordeningsopties ingewikkeld zijn en een vergaande ingreep in de marktordening betekenen. Samengevat zijn de voordelen van deze marktordeningsmodellen niet evident ten opzichte van het invoeren van wettelijke verplichtingen. Dat maakt de complexe transitie en vergaande publieke uitvoering niet doelmatig. Om die redenen is gekozen voor het invoeren van wettelijke verplichtingen voor banken.

Er is voor gekozen om de bekostiging van de chartale keten te laten aansluiten bij de huidige praktijk, dat wil zeggen bekostiging door banken en toonbankinstellingen. Het tariferen van het gebruik is onwenselijk vanuit het oogpunt van inclusiviteit. Het doel van de voorgestelde wetgeving is onder

---

[21] TICKET-onderzoek, p. 6 en p. 41.

andere om contant geld bruikbaar te houden, gezien de maatschappelijke functies die contant geld vervult, en om contant geld ook betaalbaar te houden. Het tariferen van het gebruik ontmoedigt het gebruik van contant geld en benadeelt mensen die afhankelijk zijn van het gebruik van contant geld. Om die reden wordt deze bekostigingsoptie niet wenselijk geacht.

Bekostiging via een opslag op elektronische betaalmiddelen is ook overwogen. De ratio is dat zowel consumenten die hun aankopen bij toonbankinstellingen elektronisch afrekenen als toonbankinstellingen die elektronische betalingen accepteren, profiteren van de terugvalfunctie van contant geld. Hoewel deze bekostigingsoptie de prikkel wegneemt voor banken om het gebruik van contant geld te ontmoedigen, zou een heffing op kaartbetalingen ingewikkeld in de uitvoering zijn. Daarnaast is de verwachting dat de kosten vooral bij toonbankinstellingen zouden neerslaan en is het de vraag in hoeverre een dergelijke heffing juridisch wenselijk en mogelijk is.

De kosten dekken via financiering uit algemene middelen is ook overwogen. Het voordeel hiervan is dat de prikkel bij banken wordt weggenomen om de chartale infrastructuur en dienstverlening af te bouwen. Aan de andere kant kan zo'n efficiëntieprikkel juist wenselijk zijn, omdat daarmee de chartale basisinfrastructuur zo efficiënt mogelijk wordt uitgevoerd binnen de door de overheid bepaalde dienstverleningskaders. Ook in andere landen waar wettelijke verplichtingen voor banken zijn ingevoerd (Zweden)[22] of overwogen worden (Verenigd Koninkrijk, Ierland[23]), is er geen sprake van inzet van algemene middelen. Hoewel er publieke belangen worden gediend bij het behoud van een chartale infrastructuur van hoge kwaliteit, is het maatschappelijk onwenselijk dat algemene middelen worden ingezet voor het ondersteunen van banken. Die kosten moeten primair door de sector gedragen worden.

Bovendien hebben banken een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat het betalingsverkeer toegankelijk is voor iedereen.[24] De mogelijkheid om contant geld op te nemen en te storten is een basisdienst die banken leveren aan hun klanten. Met het invoeren van een verplichting voor banken om zorg te dragen voor de chartale basisinfrastructuur en bekostiging via de huidige praktijk, wordt invulling gegeven aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van banken om de toegankelijkheid en de goede werking van het betalingsverkeer te waarborgen. Ook draagt het aanbod van de chartale basisinfrastructuur bij aan vertrouwen in het financiële systeem, omdat daarmee een bredere groep mensen kan blijven deelnemen aan het betalingsverkeer en er een adequaat alternatief blijft bestaan bij verstoringen in het elektronische toonbankbetalingsverkeer.

Geldtransport: alternatieven
Zoals aangegeven beoogt het wetsvoorstel ook om risico's voor de continuïteit van de dienstverlening door geldtransportondernemingen te mitigeren, ten behoeve van het functioneren van de chartale keten en de bruikbaarheid van

[22] Zweden: Invoering wettelijke verplichting voor banken toegang tot contant geld diensten (feb 2021), zie: https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2021-02-05/sweden-amendment-requiring-banks-to-provide-access-to-cash-services-enters-into-force/.
[23] Access to Cash Consultation, HM Treasury, 1 juli 2021, http://www.gov.uk; Retail Banking Review, Department of Finance, 29 november 2022, www.gov.ie.
[24] Zie ook Beleidsagenda financiële sector, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32013, nr. 258.

contant geld als betaalmiddel. Het regime dat hiertoe wordt voorgesteld, is relatief licht. Doordat het aansluit op de situatie in de praktijk, leidt het tot (zeer) beperkte additionele nalevingskosten voor geldtransportondernemingen en uitvoeringskosten voor DNB. Wel is er ten opzichte van de huidige situatie meer zekerheid, duidelijkheid en afdwingbaarheid. De verwachting is dat de voorgestelde regels voor de afzienbare toekomst voldoende zullen zijn om de continuïteitsrisico's in het geldtransport beheersbaar te maken.

In het voorbereidend traject zijn ook alternatieve instrumenten onderzocht en gewogen. Het gaat allereerst om het creëren van een wettelijk toezichtkader waarbij DNB (of een andere instantie) bevoegdheden krijgt om (doorlopend) toezicht te houden op de naleving door (grotere) geldtransportondernemingen. Voor die ondernemingen zouden er dan wettelijke eisen komen die toezien op het wegnemen van continuïteitsrisico's. Dit toezichtkader kan in verschillende vormen van zwaarte worden opgezet, tot en met een vergunningstelsel. De inhoudelijke eisen kunnen zich onder meer richten op de governance, de bedrijfsvoering en de afwikkelbaarheid van de ondernemingen. Voordelen zijn een sterke risicomitigatie. Ook leidt deze optie tot de grootste rechtszekerheid voor zowel de toezichthouder als onder toezicht staande instellingen, omdat in wet- en regelgeving komt te staan aan welke normen ondernemingen moeten voldoen en wat de interventiemogelijkheden van de toezichthouder zijn. Daar staat tegenover dat het zou leiden tot hoge administratieve lasten voor marktpartijen. Ook introduceert het nieuwe marktbarrières, waardoor het *lock-in* effect van Brink's mogelijk nog groter worden. Die hogere lasten kunnen er verder toe leiden dat de kans groter is dat bestaande geldtransportbedrijven zich uit de Nederlandse markt terugtrekken. Ook is deze optie het duurst in de uitvoering, het betekent immers een nieuwe toezichttaak en dat moet worden bekostigd.

In dit kader is ook relevant dat geldtransportondernemingen al onderworpen zijn aan een vergunningstelsel. De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: Wpbr) bepaalt dat voor het vervoeren van geld ten behoeve van derden een vergunning van de Minister van Veiligheid en Justitie vereist is.[25] Deze wet schept voorwaarden voor de kwaliteit van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, die de samenleving kunnen bijstaan in het voorkomen van criminaliteit, mede met het oog op de rechten van burgers die door het werk van deze bedrijven geraakt kunnen worden.[26] Hiertoe bevatten de Wpbr en de daarop gebaseerde ministeriële regeling in de eerste plaats een aantal algemene voorschriften, die niet speciaal gericht zijn op geldvervoerbedrijven, zoals dat eisen worden gesteld ten aanzien van de bekwaamheid en betrouwbaarheid van leidinggevenden en personeel, alsmede voorschriften over uniformen, uitrusting en legitimatiebewijzen. Daarnaast gelden voor geldtransportondernemingen ook enkele specifieke voorschriften over de (operationele) uitoefening van werkzaamheden, zoals dat elk transport door tenminste twee personen wordt verricht, zendingen verzekerd zijn en overslag en opslag van de geldzendingen in beveiligde ruimtes plaatsvinden.[27] Het nalevingstoezicht op grond van de Wpbr is belegd bij de politie (en de Koninklijke marechaussee).[28] De hier voorgestelde regels doorkruisen de Wpbr

[25] Artikel 2, eerste lid, jo. artikel 3, onder c, Wpbor.
[26] *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 3, p. 2.
[27] Artikel 23 Wpbr en (bij het ministerie van J&V ter inzage gelegde) bijlage 5 van de Rpbr. Zie ook: A.A. Scholten, *Juridische aspecten van contant geld*, Financieel Juridische Reeks 10, Zutphen: Uitgeverij Paris 2017, p. 115.
[28] Artikel 11 Wpbor jo. artikel 141, onder b, Wetboek van Strafvordering.

niet en kunnen ernaast bestaan. Wel is het van belang om een situatie van bestuurlijke drukte, met veel verschillende toezichthouders, zoveel mogelijk te voorkomen. Het voorgestelde lichte regime sluit hierop aan.

Een andere mogelijkheid die is onderzocht, ziet toe op het oplossen van de continuïteitsrisico's door een robuuste markt te creëren. Dit betekent idealiter dat meerdere partijen in de markt actief zijn die elkaars plek kunnen innemen in het geval een andere partij wegvalt. Dit zou bereikt kunnen worden door bijvoorbeeld grote afnemers van de dienst die geldtransportondernemingen verlenen, te verplichten om te diversifiëren tussen verschillende aanbieders, of door het scheppen van incentives voor kleinere bestaande partijen of nieuwe toetreders, bijvoorbeeld door het verlenen van subsidies. Het voordeel hiervan is dat de problemen (overwegend) door de markt zelf worden opgelost. Daar staat echter tegenover dat in het recente verleden sprake is geweest van een situatie met meerdere grote(re) partijen, maar dat dit vanwege verschillende redenen niet houdbaar is gebleken. Het staat niet vast of de markt voldoende groot is voor meerdere concurrerende partijen om een landelijk dekkend dienstenaanbod te verlenen en dus of deze optie haalbaar is. De consolidatie die in de markt is opgetreden in lijn met het afgenomen gebruik van contant geld, wijst daar in elk geval niet op. Ook staat niet vast of er voldoende interesse is voor de Nederlandse markt vanuit potentiële nieuwe toetreders. Afhankelijk van de vormgeving kan deze optie bovendien leiden tot extra lasten voor gebruikers van het betalingsverkeer, wat de chartale keten kan verstoren en het gebruik van contant geld als betaalmiddel verder onder druk zet, of tot inzet van algemene middelen.

3.5 Chartale dienstverlening in Caribisch Nederland

In 2012 is de Wet financiële markten BES ingevoerd. Deze vervult eenzelfde rol als de Wft in Europees Nederland. Er bestaan sindsdien binnen Nederland twee aparte financiële markten, met elk een eigen regelgevend kader. Toentertijd is de bewuste afweging gemaakt om voor de regulering van de financiële sector een geheel ander stelsel in te richten. De verschillen tussen de kleine, Caribisch-georiënteerde markt in de openbare lichamen en de veel complexere EU-georiënteerde Europees-Nederlandse markt waren en zijn daarvoor te groot. De regulering van chartale infrastructuur viel, echter, niet onder die afweging. Derhalve is er aanleiding om hier in te gaan op de vraag of er goede redenen zijn om af te wijken van het principe dat de voorgestelde regels niet alleen in Europees Nederland maar ook in Caribisch Nederland gelden (*comply or explain*).

Voor het niet opnemen van Caribisch Nederland in dit wetsvoorstel gelden grotendeels dezelfde overwegingen als die golden en gelden bij algemene financiële regelgeving. Zoals uit deze toelichting blijkt, is de noodzaak van de voorgestelde regels gebaseerd op de specifieke kenmerken van de Europees-Nederlandse markt en zijn de voorgestelde oplossingen daarop gebaseerd. Het gebruik van chartaal geld heeft in Caribisch Nederland heel andere kenmerken. Waar in Europees Nederland het gebruik van chartaal geld terugloopt, is het gebruik van chartaal geld in Caribisch Nederland nog gangbaar en gebruikelijk. Er bestaan op dit moment geen aanwijzingen dat de chartale infrastructuur in Caribisch Nederland net zo onder druk staat als in Europees Nederland en al helemaal niet met dezelfde snelheid als de ontwikkelingen in Europees Nederland. De huidige uitdaging in Caribisch Nederland bestaat vooral uit de ontwikkeling van een girale infrastructuur in plaats van het op peil houden van de bestaande chartale infrastructuur. Voor de kleinere bovenwindse eilanden,

met name Saba, geldt wel dat er algehele uitdagingen bestaan op het gebied van algemene bancaire dienstverlening, waaronder de beschikbaarheid van chartaal geld. Deze problematiek is echter van dermate specifieke en lokale aard, dat ervoor is gekozen om maatwerkoplossingen te onderzoeken, waar bovendien geen wijziging van wet- en regelgeving voor vereist is.[29] Uiteraard blijft de regering, samen met DNB, de ontwikkelingen in Caribisch Nederland nauwgezet volgen.

§ 4. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

4.1 Chartale basisinfrastructuur

Dit voorstel verplicht de grootste Nederlandse banken om zorg te dragen voor de chartale basisinfrastructuur. Alle Nederlandse banken worden verplicht om hun klanten in staat te stellen van die infrastructuur gebruik te maken, tegen gereguleerde tarieven en voorwaarden. Zo wordt voorkomen dat het gebruik van contant geld wordt ontmoedigd doordat banken de dienstverlening afbouwen of hoge tarieven voor opnames en stortingen rekenen, zoals beschreven in paragraaf 3, en wordt invulling gegeven aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van banken om de toegang tot het betalingsverkeer te borgen.

Voorzieningen en eisen
De chartale basisinfrastructuur bestaat uit voorzieningen voor het opnemen en storten van munten en bankbiljetten in euro. Zowel opnames als stortingen zijn immers noodzakelijk voor een goede circulatie van contant geld. Bij algemene maatregel van bestuur worden de voorzieningen nader ingevuld. Door de soorten voorzieningen en de eisen daaraan op besluitniveau vast te leggen, is er ruimte om in te spelen op technologische ontwikkelingen en veranderend betaalgedrag.

Voorzien wordt dat in het besluit initieel zal worden bepaald dat de chartale infrastructuur bestaat uit geldautomaten voor het opnemen en storten van munten en bankbiljetten. Het storten van bankbiljetten wordt onderverdeeld in automaten voor verpakt storten (via *sealbags*) en voor onverpakt storten (via *recyclers*). Verder kunnen eisen worden gesteld aan deze voorzieningen. Te denken valt aan eisen op het gebied van het aantal, de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van automaten, hun plaatsing, capaciteit en uiterlijk. Uitgangspunt bij de uitwerking op besluitniveau blijft dat de chartale infrastructuur de inclusiviteit en storingsbestendigheid van het betalingsverkeer garandeert.

Verantwoordelijkheid
De verantwoordelijkheid voor de chartale basisinfrastructuur komt te liggen bij Nederlandse banken die een grote rol spelen in het chartale betalingsverkeer. Het gaat om banken die meer dan drie miljoen betaalrekeninghouders met een Nederlands adres hebben. Voor deze maatstaf is gekozen omdat die de beste indicatie geeft van de rol van een bank in het Nederlandse toonbankbetalingsverkeer. Hoe groter die rol, hoe groter ook de rol van de bank in het chartale betalingsverkeer moet zijn.

Overwogen is om de verplichting te verbreden, zodat bijvoorbeeld alle

[29] Zie Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 58, p. 4-5 en Kamerstukken II 2023/24, 36410 IV, nr. 4, p. 2.

Nederlandse banken, of alle betaalinstellingen met een aanmerkelijke positie op de Nederlandse markt verantwoordelijk zouden zijn voor de chartale basisinfrastructuur. Gezien de huidige inrichting van de chartale keten en het bankenlandschap, waarbij de chartale infrastructuur hoofdzakelijk wordt verzorgd door ING, ABN AMRO en Rabobank, is daar echter niet voor gekozen. In de praktijk zouden andere partijen alleen zeggenschap kunnen krijgen over de chartale infrastructuur door zich aan te sluiten bij de bestaande samenwerking tussen banken, wat aanzienlijke investeringen zou vergen, zeker gelet op de kleinere omvang van die banken. Bovendien kan een groter aantal verantwoordelijken de interne besluitvorming bemoeilijken en zou het verschil in omvang van de ondernemingen kunnen leiden tot een onevenredige machtsverdeling. Er is ook voor gekozen om de verplichting te beperken tot banken die betaalrekeningen aanbieden. Zij hebben in het verleden steeds een belangrijke rol gespeeld in het chartale betalingsverkeer en hebben daarmee een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid, die niet in dezelfde mate opgaat voor andere niet-bancaire betaalinstellingen.

De verplichting voor grote banken om te zorgen voor de instandhouding van een chartale basisinfrastructuur rust in de eerste plaats op de desbetreffende individuele banken. Elke bank die onder de verplichting valt, moet er aldus voor zorgen dat de chartale basisinfrastructuur wordt aangeboden en dat die voldoet aan de eisen die op de verschillende niveaus van regelgeving worden gesteld. Voor zover meerdere banken onder de verplichting vallen, is het aan hen om afspraken te maken over de samenwerking en de meest passende en efficiënte manier aan de op hen rustende verplichting te voldoen.

Het staat de banken die onder de verplichting vallen vrij om (een deel van) de chartale basisinfrastructuur in eigen beheer te exploiteren, zolang die maar aan de gestelde eisen voldoet. Ook kan men ervoor kiezen de exploitatie bij een andere partij onder te brengen. Dat zou vallen onder de uitbestedingsregels uit artikel 3:18 van de Wft en hoofdstuk 5 van het Besluit prudentiële regels (Bpr). Kort gezegd dient de bank ervoor te zorgen dat de partij aan wie de verplichting tot het onderhouden van de chartale basisinfrastructuur wordt uitbesteed, die verplichting naleeft.

Het is denkbaar dat een bank in de toekomst boven de grens van drie miljoen betaalrekeninghouders in Nederland uitkomt. Het wetsvoorstel voorziet bewust niet in een overgangstermijn voor dergelijke gevallen. De bank in kwestie wordt vanaf dat moment verantwoordelijk voor de chartale basisinfrastructuur, samen met de andere banken die onder de verplichting vallen. Een bank die voorziet in de toekomst boven de grens uit te komen, moet dus afspraken maken met de bestaande adressaten van de verplichting. Zij kan die verantwoordelijkheid bijvoorbeeld invullen door een dienstverleningsovereenkomst te sluiten met de bestaande aanbieders van de chartale basisinfrastructuur of een deelneming te verwerven in een vennootschap die de chartale basisinfrastructuur aanbiedt. DNB heeft vanuit het toezicht zicht op de ontwikkeling van het aantal betaalrekeninghouders in Nederland en kan de betreffende bank wijzen op de aanstaande verplichting.

Voor de bestaande adressaten is van belang dat hun verplichting tot samenwerking vanaf het moment dat een nieuwe bank boven de grens uitkomt, mede ziet op die banken. Daaruit volgt dat zij openstaan voor het maken van afspraken waarmee de toetredende bank een aandeel kan krijgen in de verantwoordelijkheid voor de chartale basisinfrastructuur die past bij haar omvang en rol in het (chartale) betalingsverkeer.

Gebruik door rekeninghouders
Om contant geld bruikbaar en bereikbaar te houden is het niet alleen noodzakelijk dat de infrastructuur bestaat, maar ook dat rekeninghouders die kunnen gebruiken. Daarom wordt vastgelegd dat betaalrekeninghouders toegang hebben tot de chartale basisinfrastructuur. De reikwijdte van deze verplichting verschilt naargelang de omvang van de bank. Grote banken bieden alle diensten aan, middelgrote banken alleen biljetopname en onverpakt storten, en kleine banken alleen biljetopname. De tarieven en voorwaarden waaronder de toegang tot de chartale basisinfrastructuur wordt geboden, worden ongeacht de omvang van de bank gereguleerd. De allerkleinste banken worden uitgezonderd van alle verplichtingen.

De grote banken, die verantwoordelijk zijn voor de chartale basisinfrastructuur, worden verplicht om hun klanten in staat te stellen om die infrastructuur te gebruiken.[30] Dit zorgt ervoor dat het overgrote deel van de Nederlandse rekeninghouders toegang blijft houden tot deze basisdiensten. De maatregel zorgt ervoor dat deze banken geen betaalrekeningpakketten mogen aanbieden zonder opname- en stortmogelijkheden voor eurobiljetten en -munten, zodat alle klanten er toegang toe hebben. Dit versterkt de terugvalfunctie van contant geld, waar ook klanten die normaal gesproken geen contant geld gebruiken profijt van hebben. Dat maakt het redelijk dat *alle* rekeninghouders meebetalen aan de kosten van de chartale infrastructuur, of zij nu veel of weinig contant geld gebruiken. Overigens geldt omgekeerd hetzelfde: mensen die uitsluitend contant betalen, betalen via de tarieven van de betaalpakketten ook mee aan de kosten van het elektronische betalingsverkeer.

Voor middelgrote banken wordt het verplicht om opnemen en onverpakt storten van biljetten via de chartale basisinfrastructuur aan te bieden aan hun klanten.[31] Ook voor deze banken wordt opnemen en storten als een bancaire basisdienst gezien. Hiermee blijft de inwisselbaarheid van publiek geld (contant geld) en privaat geld (banktegoed) geborgd. Daarnaast profiteren ook klanten van deze banken van contant geld van terugvaloptie, en is het gerechtvaardigd dat zij bijdragen aan een inclusief betalingsverkeer. Dit vergroot de concurrentie binnen de bankensector: particuliere en zakelijke klanten die voor het storten van biljetten afhankelijk zijn van banken die deze diensten aanbieden, kunnen straks ook bij andere banken terecht.[32] Zeker voor toonbankinstellingen kan dat voordelig zijn, in het licht van de voorstellen voor een acceptatieplicht voor contant geld. Verder draagt dit bij aan een goede circulatie van bankbiljetten en zorgt het ervoor dat de wetgeving beter bestand is tegen toekomstige veranderingen in het bankenlandschap.

Uit oogpunt van proportionaliteit is ervoor gekozen om de chartale basisdiensten die de middelgrote banken moeten aanbieden, te beperken tot het onverpakt storten (via zgn. *recyclers*) en opnemen van biljetten, maar niet het verpakt storten van biljetten (via *sealbag*-automaten) en het storten of

[30] Het gaat om de banken met meer dan drie miljoen in Nederland woonachtige of gevestigde betaalrekeninghouders.
[31] Het gaat om de banken met vijfhonderdduizend tot en met drie miljoen in Nederland woonachtige of gevestigde betaalrekeninghouders.
[32] Dat kan anders liggen voor zakelijke klanten met een relatief grote omzet in contant geld. Voor deze klanten is vooral verpakt storten interessant. Zij zijn met onverpakt storten mogelijk onvoldoende geholpen en blijven ook met onderhavig wetsvoorstel afhankelijk van de dienstverlening van grote banken voor verpakt storten of van vervoer van contant geld door geldtransporteurs.

opnemen van munten. Hierdoor zullen de benodigde eenmalige investeringen voor het aanpassen van systemen beduidend lager zijn dan bij een volledige stortverplichting voor biljetten en muntdiensten. Ook de structurele kosten zullen naar verwachting hanteerbaar zijn, omdat deze met name afhankelijk zullen zijn van de volumes (het aantal stortingen).

De huidige klanten van de middelgrote banken maken op dit moment beperkt gebruik van stortdiensten. Het ligt niet voor de hand dat hun behoefte of voorkeur wezenlijk zal wijzigen als gevolg van het wetsvoorstel. Ook gaat het bij onverpakt storten in de regel om lagere stortbedragen dan bij verpakt storten, waardoor een lichter cliëntenonderzoek (tegen lagere kosten) mogelijk is. Het staat de banken overigens vrij om het verpakt storten van biljetten en muntdiensten, eventueel via de chartale basisinfrastructuur, alsnog aan te bieden.

Kleine banken, die minder dan vijfhonderdduizend betaalrekeninghouders met een Nederlands adres hebben, krijgen slechts de wettelijke verplichting om hun klanten toegang tot biljetopname op de chartale basisinfrastructuur te bieden. Deze toegang wordt op dit moment al geboden via gastgebruik van de Geldmaatautomaten. Hiermee blijven de regeldrukgevolgen voor kleinere instellingen beperkt. Ook zorgt dit ervoor dat de markttoetredingsdrempels niet teveel worden verhoogd, zodat Nederland aantrekkelijker blijft voor innovatieve dienstverleners. Een bijdrage aan de circulatie van contant geld wordt pas van hen verwacht als zij een bepaalde grootte hebben bereikt. Het blijft deze banken vrijstaan om hun klanten wel toegang te bieden tot andere diensten op de chartale basisinfrastructuur.

Dit wetsvoorstel stelt ook eisen aan de voorwaarden en tarieven van opname- en storttransacties op de chartale basisinfrastructuur. Deze regels gelden gelijkelijk voor alle banken met ten minste 50.000 betaalrekeninghouders in Nederland. De precieze regels en tarieven worden op besluitniveau ingevuld, waarbij een nultarief per transactie zal gelden voor het opnemen en storten van contant geld door particulieren. Het voornemen is om de overige tarieven (voor munttransacties door particuliere klanten en voor alle transacties door zakelijke klanten) te maximeren. Omdat de chartale diensten in principe aan alle klanten aangeboden moeten worden, blijft er geen ruimte over om te differentiëren in de kosten van betaalrekeningpakketten met of zonder diensten op de chartale basisinfrastructuur.

Het is, tot slot, onwenselijk dat banken op andere manieren belemmeren dat hun betaalrekeninghouders gebruik maken van contant geld. Daarom biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om op besluitniveau regels te stellen over de manier waarop klanten gebruik kunnen maken van de chartale basisinfrastructuur. Deze delegatiegrondslag kan onder meer worden gebruikt om te voorkomen dat banken een te beperkt aantal transacties toestaan, of transacties boven een bepaald bedrag verbieden. Tegelijkertijd is het belangrijk om ruimte te houden voor bepaalde voorwaarden die juist bijdragen aan de goede werking van het betalingsverkeer, zoals het tegengaan van fraude en misbruik. Het wetsvoorstel verbiedt banken overigens niet om tarieven of voorwaarden aan geldopnames en -stortingen te stellen via andere faciliteiten dan de chartale basisinfrastructuur, zoals de automaten van IAD's.

Het is voorstelbaar dat banken uit andere landen binnen de Europese Economische Ruimte (EER) een aanmerkelijke rol in het Nederlandse betalingsverkeer spelen. Gezien de verregaande digitalisering van

bankdiensten en de Europese verkeersvrijheden, kunnen zij zonder fysieke of juridische aanwezigheid in Nederland hun diensten aanbieden. Ook in dergelijke gevallen moeten Nederlandse betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van de chartale basisinfrastructuur tegen gereguleerde tarieven en voorwaarden. De verplichtingen gelden daarom voor alle banken, ongeacht of zij een zetel of bijkantoor in Nederland hebben.

In de aanpak van witwassen en financieren van terrorisme zijn banken aangewezen als poortwachter van het financieel stelsel, op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). In het kader van deze rol dienen banken cliëntonderzoek uit te voeren en ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. Banken moeten hierbij een inschatting maken of er sprake is van mogelijke risico's op witwassen en financieren van terrorisme bij de individuele cliënt. Bij geconstateerde risico's dient de bank op grond van de Wwft maatregelen te nemen die proportioneel zijn om de risico's van deze cliënt te mitigeren. Deze verantwoordelijkheid ligt in ieder geval bij de bank van de rekeninghouder.

Contant geld wordt door de meeste mensen gebruikt voor legitieme doeleinden, maar kent ook relatief hoge risico's op witwassen en terrorismefinanciering. Zo worden bedrijven waar veel transacties met contant geld worden gedaan in de anti-witwasrichtlijn aangeduid als een risicofactor en wordt in de rechtspraak algemeen aangenomen dat diverse vormen van criminaliteit gepaard kunnen gaan met grote hoeveelheden contant geld.[33] Dit betekent niet dat contant geld altijd een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich meebrengt.[34] Dit zal immers per cliënt beoordeeld moeten worden en bezien moeten worden in de context. De risico's op witwassen en financieren van terrorisme doen echter niet af aan de maatschappelijke belangen die contant geld dient, en vice versa. Daarom is het van belang dat enerzijds de toegang tot contant geld gewaarborgd blijft, en anderzijds eventuele risico's voldoende geadresseerd worden. Het wetsvoorstel doet daarom geen afbreuk aan de mogelijkheid om beperkingen op te leggen aan het gebruik van de chartale infrastructuur indien dit noodzakelijk is om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te mitigeren.

Of het gebruik van contant geld door een cliënt daadwerkelijk een hoger witwasrisico oplevert, dient de bank door middel van het individuele cliëntonderzoek te bepalen. Een eventuele beperkingen van de chartale dienstverlening als risicomitigerende maatregel moet proportioneel zijn, mag het legitieme gebruik van contant geld niet onnodig belemmeren en moet toegesneden zijn op het risico en de specifieke klantomstandigheden. Het is niet in overeenstemming met de doelstellingen van dit wetsvoorstel en van de Wwft om bijvoorbeeld klantgroepen categoraal uit te sluiten van het gebruik van de chartale basisinfrastructuur, of categorale limieten aan het gebruik daarvan te stellen.[35] DNB kan in beleidsuitingen aan instellingen handvatten bieden om te bepalen welke maatregelen proportioneel zijn.[36]

---

[33] https://www.fiu-nederland.nl/wp-content/uploads/2022/03/witwasindicatoren.pdf.

[34] Zie bijvoorbeeld overweging 162 bij de Verordening 2024/1642 (AMLR): "Contante betalingen of deposito's bij kredietinstellingen, betalingsdienstaanbieders en aanbieders van elektronisch geld die de drempel voor grote contante betalingen overschrijden, mogen standaard niet worden beschouwd als een indicator of vermoeden van witwassen, basisdelicten of terrorismefinanciering."

[35] Zie ook overweging t) van het Convenant.

[36] Zoals in *DNB Q&As en Good Practices Wwft*, zie www.dnb.nl.

Openstelling voor banken
Zoals eerder toegelicht worden grote banken met dit wetsvoorstel verplicht om zorg te dragen voor de chartale basisinfrastructuur en worden grote en middelgrote banken verplicht om hun betaalrekeninghouders toegang te geven tot de chartale basisinfrastructuur. Om te zorgen dat andere banken zich redelijkerwijs kunnen aansluiten bij de chartale basisinfrastructuur, moet die opengesteld zijn tegen redelijke voorwaarden en tarieven.

Op dit moment is het voor de meeste klanten van alle Nederlandse en buitenlandse banken al mogelijk om bankbiljetten op te nemen als zij een betaalkaart van Visa of Mastercard hebben. Dat ‘gastgebruik’ is echter niet mogelijk voor andere chartale voorzieningen, namelijk het storten van bankbiljetten en munten en het opnemen van munten. In de huidige situatie kunnen alleen klanten van Rabobank, ING en ABN AMRO gebruikmaken van deze diensten via geldautomaten.[37]

Banken die niet zelf de chartale basisinfrastructuur exploiteren, zijn dus afhankelijk van de banken die dat wel doen. Dit kan de positie van de aanbieders van de chartale basisinfrastructuur bestendigen. Er is op dit moment slechts één landelijk dekkend netwerk van geldautomaten en het ligt, vanwege het teruglopende gebruik van contant geld, niet in de lijn der verwachting dat marktpartijen concurrerende netwerken opzetten.

Voorkomen moet worden dat de aanbieders van de chartale infrastructuur hun sterke positie misbruiken, bijvoorbeeld door gestaffelde of degressieve tarieven te hanteren. Die zouden ervoor zorgen dat kleinere banken relatief meer betalen. Daarom wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat de chartale basisinfrastructuur toegankelijk moet zijn voor andere banken. Die toegang kan ook tot stand worden gebracht via een derde partij, bijvoorbeeld via een kaartnetwerk, zoals nu reeds het geval is voor het opnemen van biljetten bij automaten van Geldmaat.

Ook wordt in het voorstel bepaald dat de voorwaarden en tarieven waaronder die andere banken toegang verkrijgen eerlijk, redelijk en niet-discriminerend zijn.

Het wetsvoorstel laat overigens de mogelijkheid onverlet dat andere banken hun klanten toegang geven tot de chartale basisinfrastructuur via kaartschema’s en bijbehorende gastgebruiktarieven, zoals voor biljetten opnemen nu het geval is.

Bekostiging
Vooraf wordt opgemerkt dat deze paragraaf slechts ziet op de kosten voor de instandhouding van een chartale basisinfrastructuur. Er worden in de chartale keten ook andere kosten gemaakt, bijvoorbeeld voor het vervoer van geld van en naar toonbankinstellingen, het drukken van biljetten en slaan van munten en de kosten die winkeliers maken om contant geld te accepteren.[38] Dit wetsvoorstel beoogt niet om grote verschuivingen in die kostenverdeling aan te brengen.

Het wetsvoorstel roept geen bekostigingsstructuur voor de chartale basisinfrastructuur in het leven. Volstaan wordt met verplichtingen over het

---

[37] Geen enkele bank biedt nog chartale diensten aan in kantoren, behalve Regiobank.
[38] Zie ook bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 27863, nr. 94, p. 30.

feitelijke aanbod. De bekostigingsstromen zullen dus die verplichtingen volgen. Dat zal er in de praktijk toe leiden dat de kosten voor de instandhouding van de chartale infrastructuur in eerste instantie terechtkomen bij de banken die verantwoordelijk zijn voor die infrastructuur. Omdat deze banken verreweg het grootste deel van de Nederlandse betaalrekeninghouders bedienen en omdat zij deze diensten op dit moment ook aanbieden, is het gerechtvaardigd dat zij het grootste deel van de kosten dragen.

Tegelijkertijd dragen ook andere banken bij aan de kosten van de chartale infrastructuur. Dat gebeurt in ieder geval via de biljetopnames. Bij elke biljetopname wordt aan de bank van de kaarthouder (de *issuer*) een tarief voor gastgebruik in rekening gebracht. Daarnaast kunnen de aanbieders van de chartale basisinfrastructuur een deel van de kosten doorbelasten aan de partijen die via de chartale basisinfrastructuur andere chartale diensten afnemen, voor zover dat eerlijk, redelijk en niet-discriminerend is. Daaronder wordt bijvoorbeeld verstaan dat de gehanteerde tarieven voor een bepaalde soort voorziening niet veel hoger zijn dan nodig is om de gemaakte kosten voor die voorziening te dekken.

Als alternatief voor 'eerlijke, redelijke en niet-discriminerende tarieven' is overwogen om in dit wetsvoorstel te regelen hoe het aandeel van een bank in de bekostiging van de chartale basisinfrastructuur wordt vastgesteld. Daarbij zijn twee maatstaven overwogen. Een daarvan is het hanteren van een tarief per betaalrekeninghouder in Nederland, net zoals het aantal betaalrekeninghouders bepalend is voor de reikwijdte van de verplichting om de chartale basisinfrastructuur of de dienstverlening daarop aan te bieden. Het aantal betaalrekeninghouders biedt een goede indicatie van de rol die een bank speelt in het Nederlandse betalingsverkeer. Een tweede overwogen maatstaf is een tarief op basis van het aantal transacties dat de klanten van de bank op de chartale basisinfrastructuur uitvoert. Een dergelijke maatstaf laat zien welke rol de klanten van de bank spelen in het *chartale* betalingsverkeer.

Beide overwogen maatstaven kennen voor- en nadelen. Een tarief dat geënt is op de rol van een bank in het totale betalingsverkeer (via het aantal betaalrekeninghouders), sluit aan bij het hoofddoel van deze wetgeving om contant geld duurzaam beschikbaar te houden, ook als het gebruik daarvan verder zou dalen. Een tarief dat gebaseerd is op het aantal transacties op de chartale basisinfrastructuur kan leiden tot een financiële prikkel voor een bank om het gebruik van contant geld door haar betaalrekeninghouders te ontmoedigen.

Tegelijkertijd zou een tarief per betaalrekeninghouder ertoe leiden dat banken die tot op heden een beperkte rol in de chartale infrastructuur spelen, daaraan in aanzienlijke mate gaan meebetalen. Een dergelijke kostenverschuiving van grotere naar kleinere banken staat niet in verhouding tot de rol en verantwoordelijkheid voor de chartale basisinfrastructuur die dit wetsvoorstel aan de kleinere banken toedicht.

Om deze redenen is gekozen voor de open norm 'eerlijke, redelijke en niet-discriminerende tarieven'. Gegeven de huidige verhoudingen in het chartaal betalingsverkeer en de onderliggende keuzes in het wetsvoorstel moet worden voorkomen dat de tarieven leiden tot een grote kostenverschuiving van grote naar kleinere banken. Daarom lijkt een bekostiging die gebaseerd is op het aantal transacties op de chartale basisinfrastructuur, op voorhand tot de meest eerlijke en redelijke uitkomsten te leiden. In de praktijk en het toezicht moet

echter steeds worden bezien of dit inderdaad het geval is, mede in het licht van veranderende omstandigheden of verantwoordelijkheden in het chartaal betalingsverkeer.

Keuze voor de Wft
Er is voor gekozen om de verplichtingen over de chartale basisinfrastructuur in de Wft op te nemen. De hoofdreden daarvoor is dat de Wft de belangrijkste vindplaats is van eisen die aan banken worden gesteld. Deel 3 van de Wft bevat voorts normen waarop DNB toezicht houdt, net als de verplichtingen uit dit wetsvoorstel (zie ook paragraaf 7).

4.2 Continuïteit geldtransport

Met onderhavig voorstel wordt aan DNB de werkzaamheid opgedragen om de continuïteit van de dienstverlening bij het geldtransport te monitoren. Hiertoe wordt een aantal verplichtingen aan geldtransportondernemingen opgelegd die er mede op zijn gericht om continuïteitsrisico's te mitigeren. Het merendeel van deze verplichtingen is alleen van toepassing op grotere ondernemingen. In deze paragraaf wordt een aantal elementen van het wetsvoorstel nader toegelicht. Voor het overige wordt naar de artikelsgewijze toelichting verwezen.

Maatstaf
Hiervoor is al aangestipt dat het wetsvoorstel verplichtingen in het leven roept voor met name grotere geldtransportondernemingen. Het gaat hierbij om ondernemingen die 30% van het totaal aantal ophaal- en brenglocaties in Nederland bedienen, dan wel een regionale of sectorale drempel halen. Die regionale of sectorale drempel kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald, als dat nodig is voor de continuïteit van de dienstverlening in de betreffende regio of sector. Een geldtransonderneming die een van beide maatstaven haalt, wordt door DNB aangewezen. Aangewezen ondernemingen moeten aan vier verplichtingen voldaan, die hierna aan de orde komen.

Er is dus voor gekozen om niet alle geldtransportondernemingen onder die vier verplichtingen te laten vallen. Het risico op (ernstige) verstoring van de chartale keten door uitval van de dienstverlening door spelers die een van beide maatstaven (lang) niet halen, zal (veel) minder groot zijn. Aangenomen wordt, ook gelet op het feit dat het hier niet om een groeimarkt gaat en dat er dus een druk is om te zoeken naar efficiency, dat er altijd een of meer grote(re) spelers zullen zijn en dat die eenvoudiger in staat worden geacht om de dienstverlening van kleine(re) spelers die uitvallen, te absorberen. Ook worden er op deze manier geen onnodige nalevingskosten gecreëerd en geen barrières opgeworpen voor nieuwe aanbieders van geldtransport.

Op dit moment is er één geldtransportonderneming die de landelijke drempel van 30% behaalt, Brink's heeft een marktaandeel van 90 tot 95%. Het is evenwel niet uitgesloten dat dit kan veranderen, waarbij (weer) meerdere grote(re) spelers actief zijn. Het voorgestelde percentage houdt dus rekening met toekomstige ontwikkelingen die nu niet voorzien zijn.

Een andere denkbare ontwikkeling is het ontstaan van een speelveld waarbij geldtransportondernemingen de landelijke drempel van 30% niet halen, maar in bepaalde regio's van het land of in een van de ketens (bancair of retail) een (zeer) dominante positie hebben. Zeker als de verwachting dan ook nog is dat die positie niet zomaar door andere spelers overgenomen zal worden, gelet op bijvoorbeeld commerciële overwegingen, kunnen er in de betreffende regio of

keten continuïteitsrisico's voor de dienstverlening ontstaan. Het is van belang om ook dan de risico's te kunnen monitoren en mitigeren. Het wetsvoorstel bevat om die reden ook een regionale of sectorale drempel voor het aanwijzen van geldtransportondernemingen. Die drempel kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald, als dat nodig is voor de continuïteit van de dienstverlening in de betreffende regio of sector. Op dit moment is dat niet aan de orde.

Om een geldtransportonderneming te kunnen aanwijzen, heeft DNB informatie nodig over het aantal unieke locaties dat door ondernemingen, elk afzonderlijk en in totaal, is bediend. Hiertoe moeten *alle* geldtransportondernemingen die in Nederland actief zijn, jaarlijks kennisgeven aan DNB van het aantal unieke locaties, zoals bancaire geldautomaten en toonbankinstellingen, die zij hebben bediend. Die kennisgeving ziet op het jaar voorafgaand aan de aanwijzing. Mocht bij algemene maatregel van bestuur een regionale of sectorale drempel worden bepaald, dan heeft DNB ook informatie nodig over het aantal bediende unieke locaties in de betreffende regio of sector. Daarom is in het voorstel opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de kennisgeving over het aantal bediende unieke locaties een uitsplitsing naar regio of sector bevat, waarbij dan tevens zal worden bepaald om welke regio's of sectoren het gaat.

Verplichtingen voor aangewezen ondernemingen
Zoals aangegeven rusten op aangewezen geldtransportondernemingen een viertal verplichtingen. Het betreft in de eerste plaats de verplichting om periodiek te rapporteren aan DNB over, kort gezegd, de bedrijfsstructuur, financiële gezondheid en winstgevendheid van de onderneming. In de tweede plaats bepaalt het voorstel dat de onderneming DNB onverwijld op de hoogte brengt van voorgenomen wijzigingen die een substantiële impact hebben op uitvoering van de werkzaamheden waartoe de onderneming zich verbonden heeft. Daarbij moet de onderneming aangeven binnen welke termijn zij het voornemen wil uitvoeren. Wanneer die termijn korter is dan 26 weken, kan DNB opleggen dat die termijn tot ten hoogste 26 weken wordt verlengd. DNB kan daartoe overgaan als zij die wachttijd nodig acht voor de continuïteit van de dienstverlening van het geldtransport. In de derde plaats moet de onderneming beschikken over een afwikkelingsplan dat haar in staat stelt om tijdig te anticiperen op eventuele beëindiging of overdracht van de uitvoering van de werkzaamheden waartoe zij zich verbonden heeft. Een afschrift van dat plan wordt aan DNB verstrekt. Het plan moet telkens worden herzien wanneer een verandering binnen de onderneming aanpassing van het plan noodzakelijk maakt. Tot slot moet de onderneming onverwijld mededeling aan DNB doen als zij weet of redelijkerwijs moet aannemen dat de continuïteit van haar dienstverlening in gevaar komt, bijvoorbeeld doordat surseance van betaling of faillissement dreigt of daadwerkelijk is aangevraagd.

Een aanwijzing is voor de duur van één jaar. Die periode vangt aan bij de start van het jaar dat volgt op het jaar van de aanwijzing. Op deze manier heeft een aangewezen onderneming voldoende tijd om zich voor te bereiden om aan de verplichtingen te voldoen. De verplichting om onverwijld mededeling te doen aan DNB van dreigende discontinuïteit van de dienstverlening gaat al eerder in: vanaf de start van de tweede maand volgend op die waarin de aanwijzing is gedaan. Deze verplichting brengt nauwelijks voorbereidende maatregelen met zich, terwijl het van groot belang is dat DNB snel op de hoogte is van dergelijke ontwikkelingen. Een onderneming die in opeenvolgende jaren wordt aangewezen, zal telkens opnieuw aan de verplichtingen moeten voldoen. Zo

ontstaat er een cyclus. Voor het afwikkelingsplan betekent dit feitelijk dat dit plan niet alleen tussentijds moet worden herzien als veranderingen daartoe aanleiding geven, maar dat ook periodiek (jaarlijks) moet worden bezien of het plan actualisatie behoeft.

Afwikkelingsplan

Aangewezen geldtransportondernemingen moeten zoals aangegeven over een (actueel) afwikkelingsplan beschikken. Hiermee wordt beoogd om de maatschappij ontwrichtende effecten van een eventueel faillissement van de onderneming te verminderen. Het gaat tegen dat DNB of een andere derde, zoals een curator, bij (dreigend) faillissement een informatieachterstand heeft, wat tijd kost. Ook kan een afwikkelingsplan de kansen op voortzetting of doorstart van de onderneming verbeteren.

Het tijdig anticiperen op een eventueel faillissement maakt onderdeel uit van de taak die op het bestuur van een onderneming rust. Bij hun taakvervulling moeten bestuurders, mede op grond van de redelijkheid en billijkheid zoals neergelegd in artikel 2:8 van het Burgerlijk Wetboek, zorgvuldigheid in acht nemen met betrekking tot de belangen van al degenen die bij de vennootschap en haar onderneming zijn betrokken. De zorgvuldigheidsverplichting kan met zich brengen dat bestuurders bij het dienen van het vennootschapsbelang ervoor zorgen dat daardoor de belangen van al degenen die zijn betrokken bij de vennootschap of haar onderneming, niet onnodig of onevenredig worden geschaad. Dat wordt hier bewerkstelligd door de verplichting om te beschikken over een afwikkelingsplan.

Gelaagde normstelling

De belangrijkste normen worden gesteld op het niveau van de wet in formele zin. Voor verschillende elementen is voorzien dat deze uitwerking op een lager niveau van regelgeving (kunnen) behoeven. Het voorstel bevat hiertoe een aantal delegatiegrondslagen. Ook is hiermee een zekere flexibiliteit ingebouwd, waarmee kan worden meebewogen met ontwikkelingen in de markt die nu niet goed te overzien zijn. Een voorbeeld is de regionale of sectorale drempel voor het aanwijzen van geldtransportondernemingen. Hiervoor is genoemd dat die drempel bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald, als dat nodig is voor de continuïteit van de dienstverlening in de betreffende regio of sector. Het gaat hier om een denkbare ontwikkeling die nu niet aan de orde is.

Keuze voor de Bankwet 1998

Er is voor het opnemen van bepalingen in de Bankwet 1998 gekozen. De werkzaamheid van het monitoren van de continuïteit van het geldtransport is immers een operationalisering van de taak die DNB als de centrale bank van Nederland heeft om de goede werking van het (chartale) betalingsverkeer te bevorderen. Die taak staat in de Bankwet 1998 genoemd. En dat geldt ook voor de taak van het verzorgen van de geldsomloop voor zover deze uit bankbiljetten bestaat, welke taak nauw samenhangt met het onderwerp van het hier voorgestelde. Continuïteit van de dienstverlening bij het geldtransport is immers een voorwaarde voor het verzorgen van de geldsomloop. Zonder dit transport kan DNB contant geld niet distribueren. De Bankwet 1998 bevat bovendien ook al een andere chartale werkzaamheid van DNB, namelijk het toezicht op de naleving van de echtheids- en geschiktheidscontrole van eurobankbiljetten. Gelet op het voorgaande is het vanzelfsprekend geacht om de bepalingen over continuïteit van het geldtransport ook in de Bankwet 1998 te laten landen. De Wft is overwogen maar omdat geldtransportondernemingen geen financiële ondernemingen zijn en omdat hier ook geen (verdergaand)

financieel toezichtregime wordt voorgesteld, is de keuze daar niet op gevallen.

§ 5. Verhouding tot hoger recht

Dit wetsvoorstel raakt aan bestaande en toekomstige Europese regelgeving. Deze paragraaf gaat in op de vraag hoe het voorstel binnen deze kaders past.

Binnen de Europese Unie gelden het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging. Deze fundamentele vrijheden, die kernelementen van de interne markt vormen, zijn gewaarborgd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en nader uitgewerkt in verordeningen en richtlijnen. De verplichtingen die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd, vormen belemmeringen van die vrijheden en moeten daarom worden getoetst aan de specifieke regels van gemeenschapsrecht die hierop van toepassing zijn. De belemmeringen bestaan uit de verplichtingen:

a) voor grote banken, om te zorgen dat de chartale basisinfrastructuur aan de eisen voldoet en andere banken hiertoe toegang te verlenen,
b) voor banken, om bepaalde chartale diensten aan rekeninghouders te verlenen tegen gereguleerde tarieven,
c) voor geldtransportondernemingen om jaarlijks aan DNB kennis te geven van het aantal locaties waar zij in het jaar ervoor geld hebben bezorgd of opgehaald, en
d) voor grote geldtransportondernemingen, om rapportages en afwikkelingsplannen aan DNB te verstrekken, DNB in kennis te stellen van voornemens tot bepaalde wijzigingen en mededeling aan DNB te doen als de situatie dreigt te ontstaan dat zij hun diensten niet langer kunnen verlenen.

Voor zover dit maatregelen betreft die qua doel en opzet vallen binnen de werkingssfeer van een van de Europese harmonisatiemaatregelen, dienen deze te voldoen aan de voorwaarden zoals in de betreffende verordening of richtlijn gesteld. Is er op basis daarvan ruimte voor (aanvullende) nationale maatregelen, dan behoeven de maatregelen nog rechtvaardiging in het licht van de verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten (artikel 56 VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU). In deze paragraaf wordt gemotiveerd dat de maatregelen die in het wetsvoorstel worden voorgesteld, zich laten verenigen met de toepasselijke Europese regels.

Vooraf wordt opgemerkt dat de Dienstenrichtlijn hier niet van toepassing is: zowel financiële diensten als diensten op het gebied van vervoer zijn uitdrukkelijk uitgezonderd van het toepassingsbereik van deze richtlijn.[39]

Chartale basisinfrastructuur en dienstverlening
De richtlijn betaalrekeningen verplicht banken om een basisbetaalrekening aan te bieden aan consumenten.[40] Op dit moment is het slechts verplicht om daarbij chartale diensten aan te bieden voor zover de bank die ook aan andere

---

[39] Artikel 1, tweede lid, onder b en d, richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn).
[40] Artikel 17 richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties.

klanten biedt.[41] Met dit wetsvoorstel wordt het verplicht om bepaalde chartale diensten te leveren, bij zowel basisbetaalrekeningen als reguliere betaalrekeningen. Ook kan dit wetsvoorstel bestaan naast de regels voor betaaldienstverleners uit de richtlijn betaaldiensten (PSD2)[42], omdat dit wetsvoorstel primair tot doel heeft om de toegang tot contant geld te waarborgen en geen wijzigingen aanbrengt in de verplichtingen die de richtlijn betaaldiensten voorschrijft. De voorgestelde tariefregulering valt binnen de mogelijkheden die de richtlijn biedt om aan begunstigden van betaaltransacties het recht om een vergoeding te vragen te ontzeggen of te beperken.[43] Dit wetsvoorstel bevat geen eisen voor de toegankelijkheid van geldautomaten of bankdiensten voor personen met een handicap, omdat dat onderwerp al gedetailleerd geregeld wordt in de Europese Toegankelijkheidsrichtlijn.[44] Ook is Europese en nationale wetgeving in voorbereiding die contante betalingen boven een bepaald bedrag verbiedt.[45] Dat voorstel ziet echter op betalingen aan de toonbank, niet op het opnemen en storten van contant geld.

Ten slotte is, als het gaat om de verplichtingen voor banken, het recente voorstel van de Europese Commissie voor een verordening inzake eurobiljetten en -munten als wettig betaalmiddel relevant.[46] Artikel 8 van dit voorstel verplicht de lidstaten om de voldoende en effectieve toegang tot contanten op hun grondgebied te waarborgen. Als die toegang onvoldoende gewaarborgd is, bepaalt het voorstel dat een lidstaat corrigerende maatregelen moet nemen. Indien het artikel in deze vorm zou worden aangenomen, kan onderhavig wetsvoorstel worden gezien als een invulling van die verplichting.

De voorgestelde maatregelen zijn ook in lijn met de verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten (artikel 56 VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU). De belemmeringen voor banken van het vrije dienstenverkeer en de vrije vestiging op grond van het wetsvoorstel, worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, te weten het bevorderen van de goede werking van het chartale betalingsverkeer. Dit dient verschillende publieke belangen, waaronder de inclusiviteit en storingsbestendigheid van het betalingsverkeer aan de toonbank.

[41] Artikel 4:71f, derde lid, Wft.
[42] Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (richtlijn betaaldiensten).
[43] Artikel 62, vijfde lid, richtlijn betaaldiensten.
[44] Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten; zie ook het bij koninklijk boodschap van 14 juni 2023 ingediende voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (Implementatiewet toegankelijkheidsvoorschriften producten en diensten) (*Kamerstukken* 36380).
[45] Zie artikel 59 van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (COM(2021) 420), alsmede het bij koninklijke boodschap van 20 oktober 2022 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in verband met het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro en het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie (Wet plan van aanpak witwassen) (*Kamerstukken* 36228).
[46] COM(2023) 364.

De voorgestelde maatregelen zijn geschikt om de toegang tot contant geld in Nederland te waarborgen. De infrastructuur- en dienstverleningsverplichtingen verbeteren de consumentenbescherming, doordat mensen in een kwetsbare positie eenvoudiger deel kunnen nemen aan het betalingsverkeer. De terugvalfunctie van contant geld helpt te voorkomen dat grootschalige storingen in het elektronische toonbankbetalingsverkeer leiden tot verstoringen van de openbare orde. Verder wordt verwezen naar hetgeen in paragraaf 2 is geschreven over de publieke belangen van contant geld. Zonder ingrijpen zou de chartale dienstverlening verschralen of verdwijnen, zodat de publieke belangen van contant geld niet voldoende gediend worden.

De maatregelen gaan niet verder dan noodzakelijk om de toegang tot contant geld in Nederland te waarborgen. Zij sluiten zoveel mogelijk aan bij de huidige, feitelijke situatie in de chartale keten. De maatregelen onder a) zijn noodzakelijk om te zorgen dat de chartale basisinfrastructuur op een adequaat niveau wordt onderhouden. Een verdere afbouw van het aantal geldautomaten of het dienstverleningsniveau ontmoedigt of beperkt namelijk het gebruik van contant geld. De openstellingsverplichting is noodzakelijk om te voorkomen dat de banken die verantwoordelijk zijn voor de chartale basisinfrastructuur, onredelijke tarieven rekenen of voorwaarden hanteren.

Enkel ingrijpen in de infrastructuur is onvoldoende om contant geld bereikbaar te houden. Ook bij een verder dalende trend in het cashgebruik moeten betaalrekeninghouders de mogelijkheid hebben om contant geld op te nemen en te storten, tegen redelijke tarieven en voorwaarden (onderdeel b). Daarom wordt het verplicht om deze dienstverlening aan te bieden en worden de tarieven en voorwaarden gereguleerd. De uitzondering voor banken met minder dan vijftigduizend betaalrekeninghouders in Nederland zorgt ervoor dat alleen banken met een aanmerkelijke positie in het Nederlandse betalingsverkeer onder de verplichting vallen.

Mededingingsrecht
In dit onderdeel wordt ingegaan op de verenigbaarheid van de maatregelen uit het wetsvoorstel met het mededingingsrecht. Bij het opstellen van deze paragraaf is, in lijn met het advies van de Raad van State, de ACM geraadpleegd. Naar aanleiding daarvan wordt extra aandacht besteed aan de noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregelen en aan de ruimte die het wetsvoorstel biedt voor innovatie en concurrentie.

Mededingingsbeperkende samenwerking is in beginsel verboden onder het Unierecht en het Nederlands recht.[47] Dit heet ook wel het kartelverbod. Er is sprake van een kartel wanneer er op enige wijze samenwerking is tussen ondernemingen met als doel of effect dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst. Ook misbruik van een economische machtspositie is verboden.[48] Deze mededingingsregels richten zich tot ondernemingen, niet direct tot overheden. Voor overheidsoptreden geldt echter onder meer de nuttig effectnorm[49] die in de Unierechtspraak is

---

[47] Artikel 101, eerste lid, VWEU en artikel 6, eerste lid, Mededingingswet. Indien samenwerking leidt tot een beperking van de mededinging kan dat onder omstandigheden zijn gerechtvaardigd op grond van het derde lid van genoemde bepalingen.
[48] Artikel 102, eerste lid, VWEU en artikel 24, eerste lid, Mededingingswet.
[49] HvJEU 16 november 1977, Zaak 13-77 (*GB-Inno-BM*), r.o. 31.

ontwikkeld op grond van het beginsel van loyale samenwerking.[50] Deze norm stelt dat overheden door hun publiekrechtelijk optreden - zoals het opdragen van specifieke dienstverlening aan ondernemingen - niet het nuttig effect aan het Unierecht en meer specifiek de mededingingsregels mogen ontnemen. Tot slot bepaalt artikel 106, tweede lid, VWEU, kort gezegd, dat de mededingingsregels niet van toepassing zijn op ondernemingen belast met een dienst van algemeen economisch belang (DAEB), voor zover dit de vervulling van hun bijzondere taak zou verhinderen.

Onder het wetsvoorstel moeten banken gezamenlijk zorgen voor de instandhouding van de chartale basisinfrastructuur. Deze samenwerking heeft betrekking op een dienst waar om geconcurreerd kan worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de bereikbaarheid of functionaliteit van de chartale infrastructuur. Het wetsvoorstel voorziet er verder in dat banken met meer dan 500.000 rekeninghouders in Nederland, aan hen toegang geven tot de diensten op de chartale basisinfrastructuur. Deze maatregelen zorgen ervoor dat deze banken, die de chartale basisinfrastructuur zelf niet exploiteren, afhankelijk worden van de banken die dat wel doen. Dit geeft de laatste groep banken een sterke positie. Hieronder wordt uiteengezet dat deze maatregelen uit het wetsvoorstel niettemin in lijn met het mededingingsrecht en gerechtvaardigd zijn.

Met dit wetsvoorstel worden het in stand houden van de chartale basisinfrastructuur en het leveren van de chartale diensten daarop aangewezen als een DAEB. Volgens rechtspraak van het Hof van Justitie hebben de lidstaten een ruime beoordelingsbevoegdheid om te definiëren wat zij beschouwen als een DAEB.[51] Het gaat om economische diensten die publieke belangen dienen, maar waarin de markt niet op het maatschappelijk gewenste niveau of tegen maatschappelijk gewenste voorwaarden voorziet. Als de overheid een DAEB toewijst, wordt vastgelegd welk publieke belang wordt gediend, waar de dienst uit bestaat, door welke onderneming of ondernemingen die moet worden uitgevoerd, wat het toepassingsbereik ervan is en onder welke voorwaarden de dienst uitgevoerd zal worden.

De in dit wetsvoorstel aangewezen DAEB dient de publieke belangen van contant geld, die uitgebreid zijn toegelicht in paragraaf 2. Hier wordt met name het garanderen van een inclusief en storingsbestendig betalingsverkeer genoemd. De chartale infrastructuur en dienstverlening zijn onlosmakelijk verbonden met een goedwerkend betalingsverkeer, en dragen daarom bij aan het algemeen belang. De DAEB bestaat uit het zorgen voor de instandhouding van de chartale basisinfrastructuur door grote banken, en het verplichte aanbod van chartale diensten door een bredere groep banken. Het toepassingsbereik en de voorwaarden waaronder de dienst uitgevoerd zal worden, volgen uit het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Op besluitniveau worden onder andere minimale eisen gesteld aan de infrastructuur en wordt bepaald onder welke voorwaarden en tarieven de dienstverlening plaatsvindt.

Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt verder dat een eventuele beperking van de mededinging bij een DAEB geoorloofd is als deze noodzakelijk is om de banken in staat te stellen om de DAEB onder economische acceptabele voorwaarden te kunnen uitvoeren.[52] Ook

---

[50] Artikel 4, derde lid, VEU.
[51] HvJEU 21 februari 2006, zaak T-289/03 (*BUPA*), r.o. 165-166.
[52] HvJ EG 30 april 1974, zaak 155-73, ECLI:EU:C:1974:40, r.o. 14 (*Sacchi*).

moet de beperking van de mededinging proportioneel zijn, oftewel niet verder gaan dan nodig om het algemeen belang te dienen.[53]

De mogelijke beperking van de mededinging is noodzakelijk om de chartale infrastructuur in stand te houden. In paragraaf 3 is toegelicht dat er een reëel risico bestaat dat de chartale infrastructuur en dienstverlening niet langer op een adequaat niveau door de markt wordt uitgevoerd. Tegen de achtergrond van het teruglopende gebruik van contant geld hebben banken prikkels om extra kosten te rekenen voor chartale dienstverlening of die dienstverlening af te schalen, waarmee de betaalbaarheid en bereikbaarheid van contant geld onder druk zijn komen te staan.

In deze marktomstandigheden ligt het eveneens niet voor de hand dat andere (bancaire of niet-bancaire) partijen een parallel en gelijkwaardig netwerk opzetten. Er zijn andere aanbieders van chartale infrastructuur (de *independent ATM deployers*, IAD's), maar hun voorzieningen zijn voornamelijk te vinden op locaties waar de dienstverlening het meest rendabel is. Het is in de regel niet rendabel om te investeren in een landelijk dekkend netwerk van geldautomaten, omdat daarbij ook geldautomaten in minder dichtbevolkte gebieden nodig zijn, die op zichzelf niet rendabel kunnen worden aangeboden.

Om in deze marktomstandigheden toch een adequate dienstverlening aan te bieden, is eerder gekozen voor vrijwillige vormen van samenwerking, door de oprichting van Geldservice Nederland (later Geldmaat) en het opstellen van het Convenant. Deze samenwerking in Geldmaat heeft geleid tot verbetering van de dienstverlening aan eindgebruikers: rekeninghouders kunnen gebruikmaken van meer stortvoorzieningen dan daarvoor, en de beperking om slechts één keer per dag bij een gastbank te kunnen pinnen is vervallen.[54] Tegelijkertijd is de chartale infrastructuur efficiënter geworden, bijvoorbeeld door 'ontdubbeling' van automaten, waarmee de exploitatiekosten zijn gedaald. Het Convenant contant geld heeft ervoor gezorgd dat de bereikbaarheid en betaalbaarheid van contant geld de afgelopen jaren niet zijn afgenomen.

Zoals bleek uit het eerdergenoemde TICKET-onderzoek zal de chartale infrastructuur op de langere termijn echter niet op een maatschappelijk wenselijk niveau worden aangeboden op basis van vrijwillige afspraken. Om ervoor te zorgen dat contant geld als betaalmiddel bruikbaar, beschikbaar, bereikbaar en betaalbaar is er dan ook voor gekozen de chartale basisinfrastructuur vast te leggen in wetgeving. De verantwoordelijkheid voor de chartale basisinfrastructuur wordt bij de grote banken neergelegd vanwege de rol die deze banken in de huidige inrichting al hebben in de chartale keten en het bankenlandschap. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 4.1 van deze toelichting. Deze wetgeving is noodzakelijk om de efficiënte toegang tot contant geld te waarborgen.

Het is ook noodzakelijk dat andere banken hun klanten toegang bieden tot de chartale basisinfrastructuur, zodat het overgrote gedeelte van de Nederlandse betaalrekeninghouders kan profiteren van de toegenomen inclusiviteit en storingsbestendigheid van het betalingsverkeer. Hiermee komen de baten van

---

[53] Deze proportionaliteitseis hangt samen met de zin "Het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie" in artikel 106 VWEU. Zie Gerecht EU 11 juli 2024, zaak T-533/10, ECLI:EU:T:2014:629, r.o. 155 (*DTS*) en HvJ EU 7 september 2016, zaak C-121/15, ECLI:EU:C:2016:637, r.o. 53 (*ANODE*).
[54] Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 706.

goede chartale dienstverlening niet slechts toe aan de betaalrekeninghouders van de banken die de infrastructuur verzorgen, maar aan een bredere groep. Zoals hierboven uiteengezet vergt het substantiële investeringen om een parallelle infrastructuur met hetzelfde dienstverleningsniveau op te zetten. Het gebruik van één gezamenlijke infrastructuur leidt daarmee naar verwachting tot de meest efficiënte uitkomsten, met behoud van het vereiste dienstverleningsniveau.[55] Door deze beide verplichtingen kunnen betaalrekeninghouders in Nederland gebruikmaken van chartale diensten tegen gereguleerde voorwaarden en tarieven. Tegen die achtergrond wordt de mogelijke beperking van de mededinging noodzakelijk geacht.

De mogelijke beperking van de mededinging gaat voorts niet verder dan noodzakelijk om de gestelde doelen te bereiken (proportionaliteit). Ten eerste bestendigt dit wetsvoorstel, zoals hiervoor aangegeven, grotendeels de bestaande afspraken met betrekking tot contant geld. Daardoor zijn de effecten van het wetsvoorstel ten opzichte van de bestaande situatie beperkt. In paragraaf 3.4 is uitgebreider uiteengezet waarom is gekozen voor de huidige inrichting ten opzichte van verdergaande ingrepen in de markt, zoals publieke uitvoering.

Ten tweede worden ingevolge dit wetsvoorstel minimale normen aan de basisinfrastructuur gesteld, waarbinnen ruimte blijft voor concurrentie. Deze normen worden vastgesteld door de wetgever, niet door marktpartijen. Daarmee wordt gewaarborgd dat de voorwaarden voor de samenwerking bijdragen aan het algemeen belang.[56] Concurrentie blijft ook mogelijk ten aanzien van de voorwaarden en prijzen die banken aan rekeninghouders vragen voor het gebruik van de chartale basisinfrastructuur. Een voorbeeld hiervan zijn de maximumtarieven voor chartale diensten. Banken hebben de mogelijkheid onderling te concurreren met lagere tarieven voor chartale transacties of hun betaalpakket, wat positief kan zijn voor de consument en zakelijke klant. De minimumnormen worden uitgewerkt op besluitniveau. Daarbij zal rekening worden gehouden met de proportionaliteit van de maatregelen in het kader van het mededingingsrecht. In de nota van toelichting bij dit besluit zal daaraan aandacht worden besteed.

Ten derde blijft er ruimte voor innovatie en concurrentie. Zo blijft het partijen vrij staan om naast de chartale basisinfrastructuur eigen chartale diensten aan te bieden. Dit geldt niet alleen voor banken die onder dit wetsvoorstel vallen, maar ook voor IAD's. Ook blijft het mogelijk dat een bank aan zijn eigen klanten de mogelijkheid biedt om ook van andere chartale infrastructuur of diensten gebruik te maken. Omdat de eisen aan de chartale basisinfrastructuur bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, kunnen innovaties in de infrastructuur worden geïncorporeerd.

Ook de dienstverleningsverplichting is proportioneel. De risico's van de sterke positie van de aanbieders van de chartale basisinfrastructuur worden zoveel mogelijk ondervangen doordat DNB erop toeziet dat de voorwaarden en tarieven waartegen andere banken toegang krijgen eerlijk, redelijk en niet-discriminerend zijn.[57] Voor banken die aantonen een gelijkwaardige

---

[55] Zie ook het TICKET-onderzoek, p. 57.

[56] En wordt voorkomen dat "een Lid-Staat het tot stand komen van met artikel [101 VWEU] strijdige afspraken oplegt of begunstigt dan wel de werking ervan versterkt", HvJ EU 21 september 1988, zaak 267/86, ECLI:EU:C:1988:427, r.o. 16 (*Van Eycke*).

[57] Zie ook paragraaf 4.1 van deze toelichting, paragraaf Bekostiging.

(innovatieve) dienstverlening te kunnen bieden zonder aansluiting bij de chartale basisinfrastructuur, biedt het wetsvoorstel een vrijstellingsmogelijkheid.[58] Dat kan ook een gedeeltelijke vrijstelling zijn.

Tot slot wordt opgemerkt dat de wettelijke opdracht voor de chartale basisinfrastructuur de uitvoerende ondernemingen niet ontslaat van hun eigen verantwoordelijkheid om mededingingsbeperkende gedragingen ten aanzien van de chartale infrastructuur te voorkomen. Elke onderneming met een economische machtspositie kent een bijzondere verantwoordelijkheid om beperking van de concurrentie te voorkomen. Dit geldt ook voor ondernemingen die gezamenlijk zo'n positie hebben. Er zijn aspecten van de samenwerking die niet in detail voorgeschreven worden. Denk bijvoorbeeld aan de totstandkoming van de tarieven en voorwaarden voor het gebruik van de infrastructuur of de toetreding van een nieuwe bank tot de samenwerking. Ook blijft het denkbaar dat banken samenwerken bij de ontwikkeling van nieuwe voorzieningen die buiten de chartale basisinfrastructuur vallen. In dit soort situaties houden de banken een eigen verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de samenwerking binnen de door het mededingingsrecht gestelde grenzen blijft. Het staat banken bij deze samenwerking vanzelfsprekend vrij om hierover in overleg te treden met DNB en de ACM.

Verplichtingen geldtransportondernemingen
Met de grondslagen uit titel VI VWEU, die ziet op het gemeenschappelijk vervoerbeleid, is geen harmonisatie tot stand gebracht die raakt aan de voorgestelde maatregelen ter bevordering van de continuïteit van het waardevervoer. Wel kan hier nog worden gewezen op de verordening grensoverschrijdend geldtransport. Het wetsvoorstel kan bestaan naast de regels uit deze verordening, omdat een ander doel wordt nagestreefd. De verordening beoogt grensoverschrijdend geldvervoer te vergemakkelijken om de efficiencyvoordelen te kunnen benutten die de gemeenschappelijke munt mogelijk heeft gemaakt.[59] Op grond van de verordening geldt een aparte vergunningplicht voor het wegtransport van eurocontanten tussen lidstaten, in aanvulling op de nationale vergunning voor geldtransport die in de meeste deelnemende lidstaten vereist is (waaronder Nederland, zie paragraaf 3.4). Ook bevat de verordening regels die bij het grensoverschrijdend geldtransport in acht genomen moeten worden. Het gaat daarbij om onderwerpen als het dragen van wapens, veiligheidsuitrusting van geldtransportvoertuigen, eisen die aan bewakingspersoneel worden gesteld, regels ter waarborging van de beveiliging van locaties en het uit de omloop nemen van geneutraliseerde bankbiljetten.

Ook hier geldt dat de maatregelen uit het wetsvoorstel gerechtvaardigd worden door dwingende redenen van algemeen belang, te weten het bevorderen van de continuïteit van het geldtransport ten behoeve van het functioneren van de chartale keten in Nederland en (daarmee) de bruikbaarheid van contant geld als betaalmiddel. De maatregelen zijn ten eerste geschikt om het gestelde doel te bereiken. Geldtransportondernemingen zijn een kritieke speler binnen de chartale keten. Gelet hierop is het van belang dat de continuïteitsrisico's, die een gevolg zijn van de sterke concentratie aan de aanbodzijde in de markt van het geldtransport, adequaat worden gemitigeerd. De bestaande mitigerende maatregelen zijn gebaseerd op privaatrechtelijke instrumenten en op basis van

---

[58] Voorgesteld artikel 3:267p Wft.

[59] De rechtsbasis is ook artikel 133 VWEU over het stellen van regels in verband met de euro als enige munteenheid.

vrijwilligheid. Dat biedt onvoldoende zekerheid dat de continuïteitsrisico's op de langere termijn gemitigeerd blijven.

De maatregelen gaan ten tweede niet verder dan noodzakelijk om de continuïteitsrisico's bij de dienstverlening van geldtransportondernemingen te mitigeren. Zij sluiten zoveel mogelijk aan bij de huidige, feitelijke situatie in de keten. In vergelijking met een toezichtkader met een vergunningsregime, waarbij de toezichthouder doorlopend toezicht houdt op de naleving, leiden de verplichtingen zoals voorgesteld tot beperkte administratieve lasten voor ondernemingen. Doordat de maatregelen onder d) alleen van toepassing zijn op ondernemingen met al een aanzienlijk marktaandeel, worden bovendien geen drempels voor nieuwe toetreders opgeworpen.

§ 6. Gevolgen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van het voorstel. Toegelicht worden de verwachte gevolgen in de praktijk, alsmede de financiële gevolgen, met inbegrip van regeldrukeffecten.

6.1 Verwachte feitelijke gevolgen

Verwacht wordt dat dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat rekeninghouders een verbeterde toegang tot contant geld krijgen. De dienstverlening blijft bereikbaar, beschikbaar en betaalbaar. Dat betekent dat rekeninghouders niet ver hoeven te reizen om contant geld te kunnen opnemen of storten. Voor particulieren wordt biljetopname en -storting gratis. Voor andere diensten gaan maximumtarieven gelden.

Voor mensen die moeite hebben met elektronische vormen van betalen,[60] blijft het mogelijk om contant geld te kunnen opnemen en storten, zodat zij zelfstandig aan het betalingsverkeer kunnen blijven deelnemen. Ook blijft het voor alle rekeninghouders mogelijk om te kiezen om met contant geld te betalen, als zij daar zelf een voorkeur voor hebben. Ook draagt het voorstel bij aan de storingsbestendigheid van het betalingsverkeer. Bij grootschalige verstoringen van het girale betalingsverkeer is contant geld in voldoende mate beschikbaar om als gedeeltelijke terugvaloptie te fungeren. Hiervan profiteren alle betaalrekeninghouders, ook mensen die normaal gesproken giraal betalen.

Verwacht wordt dat de grens van drie miljoen betaalrekeninghouders in Nederland, ervoor zorgt dat ING, Rabobank en ABN AMRO onder de verplichting vallen om de chartale basisinfrastructuur in stand te houden. Zij exploiteren op dit moment gezamenlijk het grootste en enige landelijk dekkende geldautomatennetwerk van Nederland onder de naam Geldmaat. Deze samenwerking krijgt met dit wetsvoorstel een wettelijke basis.

Veruit de meeste banken geven hun betaalrekeninghouders de beschikking over een betaalkaart van Mastercard of Visa. Daarmee kunnen deze klanten al gebruik maken van de biljetopname-automaten van Geldmaat. Dit wetsvoorstel brengt daar in de praktijk geen verandering in. Als Mastercard of Visa echter hun voorwaarden zouden wijzigen, of banken besluiten om via andere kaartnetwerken betaalpassen uit te geven, zorgt het wetsvoorstel ervoor dat

[60] Te denken valt aan mensen met een visuele, cognitieve of mobiele beperking, senioren, en mensen in een sociaal kwetsbare positie, door o.a. een licht verstandelijke beperking of een niet-westerse migratieachtergrond. Zie ook paragraaf 2.

middelgrote en kleine banken alsnog biljetopnamediensten aan hun klanten moeten aanbieden.

Ook verandert de tariefstelling van diensten op de chartale basisinfrastructuur; die moeten voortaan tegen nul- of maximumtarieven worden aangeboden. Omdat de chartale diensten in principe aan alle klanten aangeboden moeten worden, blijft er geen ruimte over om te differentiëren in de kosten van betaalrekeningpakketten met of zonder chartale diensten. Op besluitniveau kunnen ook constructies als een 'korting' of *cashback* op betaalpakketten als een gebruiker geen contant geld gebruikt, aan banden worden gelegd.

De verwachting is dat in ieder geval de Volksbank (actief onder de namen ASN Bank, SNS Bank en RegioBank), Bunq en Revolut zullen vallen onder verplichting om hun betaalrekeninghouders in staat te stellen om contant geld te storten en op te nemen. Middelgrote banken zullen hun dienstverlening moeten aanpassen om biljetstortdiensten op de chartale basisinfrastructuur aan hun klanten te kunnen bieden. Op dit moment kunnen alleen klanten van ABN AMRO, ING en Rabobank storten via automaten, hoewel de infrastructuur van Geldmaat openstaat voor andere banken.[61] Onder deze wet zullen de middelgrote banken zich moeten aansluiten bij de chartale basisinfrastructuur om naast het opnemen ook het onverpakt storten van biljetten te kunnen aanbieden. DNB ziet er dan op toe dat die aansluiting plaatsvindt tegen eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden en tarieven.

De verplichting zal mogelijk ook effect hebben op de acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen. Uit de Bereikbaarheidsmonitor[62] blijkt dat toonbankinstellingen moeite ondervinden om hun contante geld af te storten, waardoor het voor hen minder aantrekkelijk is om contant geld te accepteren. Met de infrastructuurverplichting die wordt geïntroduceerd met dit wetsvoorstel, wordt het voor toonbankinstellingen makkelijker om hun geld af te storten. Dit is positief voor de veiligheid van toonbankinstellingen, die minder lang met fysiek geld zitten, en kan mogelijk een positief effect hebben op de acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen.

Voor IAD's heeft de wetgeving slechts beperkte gevolgen. Het blijft voor hen mogelijk om geldautomaten te plaatsen en op die manier met de bancaire geldautomaten te concurreren.

6.2 Doenvermogen

Dit wetsvoorstel raakt aan aspecten van het doenvermogen van burgers en het kleinbedrijf. Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen. Het draait dan niet zozeer om mensen hun cognitieve vermogens zoals intelligentie of digitale vaardigheden, maar om hun niet-cognitieve vermogens. Dit doenvermogen komt bij alle mensen sterk onder druk te staan bij te veel stress, zoals door levensgebeurtenissen. Er kunnen ook andere redenen zijn voor laag doenvermogen, zoals het hebben van een bepaalde beperking. Als mensen dan niet de juiste acties ondernemen is dit niet per se een kwestie van niet willen, maar kan dat ook een kwestie zijn van (onvrijwillig) niet kunnen.

---

[61] Zij kunnen klant worden van Geldmaat. Zie www.geldmaat.nl/over-ons/voor-banken.
[62] Bereikbaarheidsmonitor Ondernemers en Geldautomaten 2023, te raadplegen via https://www.dnb.nl/media/hsgbpb5n/bereikbaarheidsmonitor-ondernemers-en-geldautomaten-2023.pdf.

Het wetsvoorstel richt zich in eerste instantie tot banken en geldtransportondernemingen. De connectie van het wetsvoorstel tot rekeninghouders is dus indirect. Desalniettemin zijn aspecten van doenvermogen relevant. De relevante doelgroepen van dit voorstel zijn particuliere en kleinzakelijke rekeninghouders. Relevant is dat juist mensen in kwetsbare posities extra afhankelijk kunnen zijn van contant geld. Het gaat daarbij onder meer om mensen met een visuele of mobiele beperking, senioren, mensen met een licht verstandelijke beperking of niet-westerse migratieachtergrond.

Het voorstel is erop gericht dat alle betaalrekeninghouders, met inbegrip van mensen in kwetsbare posities, naar eigen behoefte of voorkeur contant geld kunnen opnemen en storten, zonder gehinderd te worden door slecht bereikbare of niet beschikbare geldautomaten, te hoge tarieven of onredelijke voorwaarden. Om contant geld te kunnen gebruiken is het noodzakelijk dat deze personen (1) betaalrekeningen vergelijken, (2) een rekening openen met een adequaat niveau van chartale dienstverlening en vervolgens (3) een geldautomaat vinden en gebruiken.

De eerste stap is het vergelijken van bankrekeningen. Bestaande regelgeving zorgt ervoor dat consumenten gemakkelijk via internet verschillende betaalrekeningen kunnen vergelijken.[63] Ook zijn banken verplicht om een overstapdienst aan te bieden.[64] Deze regels vergroten het doenvermogen van burgers.

Vervolgens moeten betaalrekeningzoekers een rekening openen met een adequaat niveau van chartale dienstverlening. Op dit moment is het noodzakelijk dat particuliere en kleinzakelijke betaalrekeningzoekers zelf goed kijken tegen welke voorwaarden zij contant geld kunnen opnemen en storten bij een bepaald betaalpakket. Daarbij kunnen ze gebruikmaken van informatie over bijvoorbeeld de tarieven en voorwaarden, die de bank in duidelijke en begrijpelijke taal dient te verstrekken.[65] Dit wetsvoorstel voegt daaraan toe dat particuliere en zakelijke betaalrekeningen van banken bepaalde chartale dienstverlening moeten omvatten. Ook worden de tarieven en voorwaarden gereguleerd. Dit zorgt ervoor dat de meeste beschikbare betaalpakketten chartale dienstverlening bevatten. Het basisniveau daarvan, dat voor de meeste particuliere en kleinzakelijke klanten adequaat is, wordt immers gereguleerd. Daarmee wordt ook voorkomen dat banken wijzigingen doorvoeren in de voorwaarden voor bestaande rekeningen die een belemmering vormen voor de toegang tot chartale diensten. Dit draagt eveneens bij aan het doenvermogen.

Tot slot moeten betaalrekeninghouders een geldautomaat vinden en gebruiken. Met dit voorstel wordt geregeld dat geldautomaten voldoende bereikbaar en beschikbaar zijn. Verder is in het Convenant is vastgelegd dat Geldmaat informatie verstrekt over de locatie, beschikbaarheid, openingstijden en functionaliteit van geldautomaten.[66] Ook op straat zijn de Geldmaatautomaten duidelijk herkenbaar. Een groot deel van de automaten biedt

---

[63] Artikel 4:71j Wft. Op dit moment wordt zo’n vergelijking aangeboden op de website van de Consumentenbond, zie www.consumentenbond.nl/betaalrekening/vergelijker.
[64] Artikel 86ia Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (hierna: BGfo).
[65] Artikel 59d BGfo.
[66] Deze informatie is beschikbaar via www.locatiewijzer.geldmaat.nl.

spraakondersteuning en is dus te gebruiken door mensen met een beperking.[67] Ook biedt Geldmaat op sommige locaties assistentie aan. De delegatiegrondslagen in dit voorstel bieden de mogelijkheid om zo nodig regels te stellen over de hiervoor genoemde aspecten.

Conclusie
In de scan is gekeken naar eventuele risico's in verband met het doenvermogen van particulieren bij het naar eigen voorkeur of behoefte contant geld gebruiken, niet gehinderd door hoge tarieven. Daarbij is in overweging genomen dat juist mensen in kwetsbare posities extra afhankelijk zijn van contant geld. Elk betaalrekeningpakket moet daarom contant geld bevatten. Daarnaast biedt Geldmaat een locatiezoeker aan zodat men gemakkelijk de geldautomaat kan vinden. De meeste mensen zijn gewend met chartaal geld te betalen en gebruik te maken van een geldautomaat. Daarbij is dus sprake van gewoontegedrag. De personen op wie dit voorstel zich richt, hoeven hun gewoontegedrag niet aan te passen naar aanleiding van deze wetgeving en er worden geen nieuwe acties van de consumenten gevraagd buiten hun eigen routines. Op basis daarvan wordt geconcludeerd dat dit wetsvoorstel niet leidt tot problemen op het gebied van het doenvermogen van consumenten en het kleinbedrijf.

6.3 Financiële gevolgen

Hierna worden de financiële gevolgen van enkele onderdelen van het voorstel toegelicht. Daaronder vallen ook de regeldrukeffecten. Dit zijn de investeringen en inspanningen (uitgedrukt in euro) die bedrijven, burgers of professionals moeten doen of verrichten om te voldoen aan verplichtingen uit regelgeving afkomstig van de Rijksoverheid. Deze kosten worden verdeeld in eenmalige en structurele kosten. Voor zover niet anders vermeld, zijn de kosteninschattingen gebaseerd op verwachtingen van marktpartijen.

Verder wordt hierna ingegaan op het advies dat het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft uitgebracht over een ontwerp van dit wetsvoorstel en wordt een appreciatie van het advies gegeven.

De financiële gevolgen voor het Rijk, als gevolg van de keuze om de kosten die DNB maakt in het kader van uitvoering en toezicht uit de centralebankmiddelen te financieren, komen aan de orde in paragraaf 7.

Chartale basisinfrastructuur
De verplichting om de chartale basisinfrastructuur aan te bieden sluit zoveel mogelijk aan bij de bestaande situatie. Daarom zijn de invoeringslasten (eenmalige kosten) beperkt. De betreffende banken werken op dit moment samen in Geldmaat. Het wetsvoorstel voorziet niet in een substantiële aanscherping van de eisen uit het Convenant. Voor zover de eisen wel op besluitniveau worden aangescherpt of aangepast, moet dit voorkomen dat de inclusiviteit of storingsbestendigheid van het betalingsverkeer onder druk komt te staan. De precieze eisen aan de chartale basisinfrastructuur worden op besluitniveau vastgelegd. In de nota van toelichting daarbij zal worden ingegaan op de eventuele extra eenmalige kosten.

De chartale basisinfrastructuur wordt opengesteld voor andere banken, net zoals het Geldmaatnetwerk dat nu is. Naar schatting brengt dat eenmalig circa

[67] Dit wordt verder gereguleerd door de Toegankelijkheidsrichtlijn.

€ 0,88 miljoen aan kosten met zich, om de systemen en processen bij Geldmaat klaar te maken voor aansluiting door andere banken.

Verwacht wordt dat de verplichting tot het verzorgen van de chartale basisinfrastructuur niet zal leiden tot een substantiële verhoging van de huidige structurele kosten aan de zijde van de grote banken. De dienstverlening wordt op dit moment immers ook aangeboden. De kosten behoren daarmee voor een belangrijk deel tot de bedrijfseigen kosten (*business as usual costs*), die in het eigen belang zijn en ook gemaakt zouden worden zonder verplichting uit wet- en regelgeving.[68] Wel ontneemt dit wetsvoorstel de banken de mogelijkheid om de dienstverlening verder af te schalen, wat de kosten verder had kunnen verlagen.

De meest recente publiek beschikbare jaarcijfers van Geldmaat laten zien dat de totale kosten in 2023 circa € 233 miljoen bedroegen. Ten behoeve van deze regeldrukberekening wordt 80% van dit bedrag geschaard onder bedrijfseigen kosten. De overige 20%, een bedrag van € 46,6 miljoen, wordt toegerekend aan regeldruk. Het staat de banken vrij om binnen de kaders die dit wetsvoorstel stelt, de chartale infrastructuur zo efficiënt mogelijk aan te bieden.

Het wetsvoorstel verplicht banken ook om hun rekeninghouders in staat te stellen om gebruik te kunnen maken van de chartale basisinfrastructuur. De grootste banken moeten dit doen voor alle chartale voorzieningen, de kleinere alleen voor het opnemen en storten van bankbiljetten.

De banken die nu samenwerken in Geldmaat en die de chartale basisinfrastructuur moeten aanbieden, bieden de diensten reeds aan hun klanten aan. Hun processen hoeven dus niet gewijzigd te worden, met uitzondering van het doorvoeren van eventuele nul- of maximumtarieven.

Middelgrote banken die nog niet aangesloten zijn bij Geldmaat, zullen hiervoor de nodige maatregelen moeten treffen. Geschat wordt dat de technische kosten aan de zijde van Geldmaat circa € 0,28 miljoen per aan te sluiten bank bedragen. Verwacht wordt dat er op dit moment drie banken zijn die onder de stortverplichting komen te vallen. Het gaat hiermee om (7 * 0,28) = € 0,84 miljoen in totaal.

Op basis van informatie die enkele betrokken banken hebben verstrekt, komen de implementatiekosten aan de zijde van de bank neer op circa € 0,65 miljoen per aan te sluiten bank. Het gaat hierbij om kosten voor het ontwikkelen van een IT-koppeling, het instellen van systemen, het wijzigen van processen en voorwaarden, en communicatie naar rekeninghouders. Ook moeten sommige kleinere banken hun compliance-afdelingen inrichten voor het monitoren van storttransacties en het inschatten van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme. Met drie banken die onder de aansluitverplichting komen te vallen, gaat het om een totaal van circa (3 * 0,65) = € 1,95 miljoen aan deze implementatiekosten.

Het aanbieden van chartale diensten zorgt voor structurele kosten. Deze vallen uiteen in kosten voor het in stand houden van de chartale dienstverlening (al dan niet uitbesteed aan een derde partij) en kosten voor interne procedures, waaronder transactiemonitoring. Voor grotere banken geldt dat deze kosten nu

---

[68] Zie bijlage I van het Handboek meting regeldrukkosten, versie 29 november 2023.

al worden gemaakt. Naar verwachting zal de hoogte van die kosten (vrijwel) niet veranderen vanwege dit wetsvoorstel. Kleinere banken moeten wel meer kosten gaan maken, omdat niet alle banken nu stortfaciliteiten aanbieden. Enkele betrokken banken hebben aangegeven dat zij de kosten van storten door particulieren bij laag gebruik schatten op een totaalbedrag van 0,26 tot 1,1 miljoen per jaar en bij hoog gebruik 1,6 tot 6,8 miljoen per jaar. Voor storten door zakelijke klanten schatten zij de kosten in totaal op 0,49 tot 6,8 miljoen per jaar. Deze geschatte bedragen omvatten de kosten per transactie en de kosten voor cliëntonderzoek. De betrokken banken hebben aangegeven dat de bandbreedtes erg groot zijn en dat dit te verklaren is doordat veel aannames worden gedaan en de verschillen in aantallen klanten (en dus de hoeveelheid transacties) en klantgroepen tussen de betrokken banken groot zijn.

Deze kosten betreffen het totaal van vier banken. Aangezien wordt verwacht er drie banken zijn die de stortdienstverlening nieuw moeten gaan aanbieden, worden de kosten geïntrapoleerd. De grenzen van de bandbreedtes komen hiermee op minimaal (0,26 + 0,49) / 4 * 3 ≈ € 0,56 miljoen per jaar en maximaal (6,8 + 6,8) / 4 * 3 = € 10,2 miljoen per jaar.

Banken moeten jaarlijks kennis geven aan DNB van het aantal betaalrekeninghouders met een Nederlands adres. Verwacht wordt dat de banken reeds beschikken over deze gegevens vanwege hun cliëntonderzoek. Het verzamelen en melden van de vereiste informatie zorgt dus voor beperkte aanvullende administratieve lasten. Verwacht wordt dat een hoogopgeleide medewerker[69] jaarlijks 8 uur besteedt aan deze verplichting, hetgeen zorgt voor een jaarlijkse administratieve last per bank van 8 * € 54 = € 432. Gezien het huidige betaallandschap wordt verwacht dat ca. 15 banken boven of net onder de grens van veertigduizend rekeninghouders uitkomen. De totale kosten van deze verplichting bedragen daarmee € 6.480.

Tot slot brengt het doorlopend toezicht door DNB ook regeldrukkosten met zich. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het verzamelen, verwerken en uitsturen van gegevens die door de toezichthouder worden opgevraagd en de noodzakelijke interne en externe overleggen. Geschat wordt dat dit een grote bank (waarop de verplichting rust om zorg te dragen voor de chartale infrastructuur en om chartale basisdiensten aan te bieden) jaarlijks 45 uur kost en een kleinere bank (waarop de verplichting rust om bepaalde chartale basisdiensten aan te bieden) jaarlijks 15 uur. Aangezien de benodigde werkzaamheden deels kunnen worden verricht door medewerkers van verschillende (kosten)niveaus, zijn er voorts verschillende uurtarieven van toepassing. Uitgaand van een gemiddeld uurtarief van € 66[70] gaat het om € 2.970 per jaar voor een grote bank en € 990 per jaar voor een middelgrote of kleine bank. Met drie grote banken en zeven middelgrote of kleine banken komen de regeldrukkosten hiervoor neer op een totaal van (8.910 + 6.930) = € 15.840 per jaar.

Vanwege de tariefregulering zullen banken niet alle kosten van de chartale infrastructuur via transactietarieven aan de rekeninghouders kunnen

[69] Zie bijlage 4C van het Handboek meting regeldrukkosten, versie 29 november 2023, voor het uurtarief voor een hoogopgeleide medewerker bij een bedrijf.
[70] Het betreft het gemiddelde van de uurtarieven voor een leidinggevende/manager en een hoogopgeleide medewerker bij een bedrijf. Zie bijlage 4C van het Handboek meting regeldrukkosten, versie 29 november 2023.

doorberekenen. Hoewel het banken vrij staat hoe zij deze kosten dekken, is het voorzienbaar dat zij in ieder geval een deel van die kosten in de vaste tarieven voor betaalpakketten blijven verdisconteren. Dat leidt tot het 'socialiseren' van de kosten van de chartale infrastructuur,[71] net zoals dat geldt voor de infrastructuur voor het elektronisch betalen: een (groot) deel van de kosten wordt gedragen door alle betaalrekeninghouders, ongeacht de vraag of iemand meer contant of meer elektronisch betaalt. De maatschappij profiteert immers van een toegankelijk en storingsbestendig betalingsverkeer.

Omdat de maximumtarieven voor de chartale diensten op besluitniveau worden vastgesteld, kunnen de financiële effecten van dit wetsvoorstel voor rekeninghouders nog niet worden gekwantificeerd. In de nota van toelichting bij het besluit zal daarop verder worden ingegaan.

Over het algemeen zullen particuliere en zakelijke rekeninghouders die veel gebruikmaken van contant geld, daarvoor minder gaan betalen, omdat de tarieven per transactie op besluitniveau gemaximeerd worden. Particuliere rekeninghouders die veel storten, zullen erop vooruitgaan omdat deze kosten nu hoog zijn. Biljetopnames blijven voor particulieren gratis. Omdat een minder groot deel van de kosten in de tarieven per transactie kan worden opgevangen, zullen de kosten voor een betaalrekening naar verwachting in beperkte mate stijgen. Dat raakt vooral cliënten die nu nauwelijks of niet gebruikmaken van chartale diensten.

De verwachting is dat zakelijke klanten die nu contant geld gebruiken minder gaan betalen, omdat een groot gedeelte van de kosten al wordt doorberekend aan deze klanten. In ieder geval gaan deze klanten er minder op achteruit dan in de situatie waarin de tarieven niet gemaximeerd zouden worden. Doordat de bereikbaarheid van geldautomaten wordt gewaarborgd, hoeven burgers en ondernemers niet verder te reizen om van chartale diensten gebruik te maken.

Geldtransportondernemingen
Momenteel is er één geldtransportonderneming die op jaarbasis bij 30% of meer van totaal aantal locaties in Nederland contant geld ophaalt of bezorgt. Voor de berekening van de administratieve lasten is relevant dat alleen die onderneming bij de huidige stand van zaken dus door DNB zal worden aangewezen en daarmee aan de verplichtingen op grond van artikelen 9k tot en met 9n Bankwet 1998 moet voldoen.

Het aanwijzen door DNB vindt plaats op basis van de kennisgeving die (alle) geldtransportondernemingen jaarlijks doen van het aantal unieke locaties dat zij hebben bediend. Uit het register vergunninghouders Wpbr van Justis kan worden afgeleid dat er eind 2023 vier partijen actief zijn die mogelijk onder de verplichting kunnen vallen.[72] Uit marktconsultatie is gebleken dat deze maatstaf voor de partijen goed hanteerbaar is. Het verzamelen en melden van de vereiste informatie zorgt dus voor beperkte administratieve lasten. Verwacht wordt dat een hoogopgeleide medewerker jaarlijks 8 uur besteedt aan deze verplichting, hetgeen zorgt voor een jaarlijkse administratieve last van 8 * € 54 = € 432. Vermenigvuldigd met vier partijen is het totaalbedrag € 1.728 per jaar.

---

[71] TICKET-onderzoek, p. 62–67.

[72] Het gaat om Brink's Solutions Belgium N.V., Brink's Solutions Nederland B.V., VTS Nederland B.V. en Ziemann Cashservice NL B.V.

Daarnaast krijgt een aangewezen geldtransportonderneming te maken met regeldrukkosten door de verplichting om periodiek te rapporteren aan DNB en de verplichting om te beschikken over een afwikkelingsplan (artikelen 9k resp. 9m Bankwet 1998). Verwacht wordt dat een hoogopgeleide medewerker 60 uur besteedt aan de eerste periodieke rapportage. Dat zorgt voor een eenmalige administratieve last van (60 * 54) = € 3.240. Uitgaande van een tijdsbeslag van 20 uur voor vervolgrapportages en van een halfjaarlijkse rapportageplicht bedragen de structurele kosten (40 * 54) = € 2.160 per jaar. Verwacht wordt verder dat een hoogopgeleide medewerker 120 uur besteedt aan het verzamelen van informatie, afstemmen met betrokkenen en opstellen van een afwikkelingsplan. Deze regeldrukkosten komen daarmee neer op € 6.480. Voor de jaarlijkse actualisatie van het afwikkelingsplan geldt een derde van de tijdsinvestering, waarmee de structurele kosten (40 * 54) = € 2.160 bedragen.

Tot slot brengt het doorlopend toezicht door DNB ook regeldrukkosten met zich. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het verzamelen, verwerken en uitsturen van gegevens die door de toezichthouder worden opgevraagd en de noodzakelijke interne en externe overleggen. Geschat wordt dat dit een aangewezen geldtransportonderneming jaarlijks 45 uur kost. Aangezien de benodigde werkzaamheden deels kunnen worden verricht door medewerkers van verschillende (kosten)niveaus, zijn er voorts verschillende uurtarieven van toepassing. Uitgaand van een gemiddeld uurtarief van € 66[73] en één aangewezen geldtransportonderneming gaat het om € 2.970 per jaar.

De totale regeldruk komt daarmee uit op (bedragen in duizenden euro's):

	Eenmalig	**Structureel**	**Totaal 1e jaar**
Chartale basisinfrastructuur			
Verzorgen chartale basisinfrastructuur		46.600	46.600
Openstellen chartale basisinfrastructuur	880		880
Aansluiten bij chartale basisinfrastructuur	2.790		2.790
w.v. zijde aanbiedende bank(en)	*840*		*840*
w.v. zijde aansluitende bank	*1.950*		*1.950*
Aanbieden diensten op chartale basisinfrastructuur		563 – 10.200	563 – 10.200
Jaarlijkse kennisgeving rekeninghouders		6	6
Verzoeken en overleg toezichthouder		16	16
Subtotaal	**3.670**	**47.185 – 56.822**	**53.645 – 60.492**
Geldtransport			
Jaarlijkse kennisgeving bediende locaties		2	2
Periodieke rapportage	3	2	5
Opstellen/actualiseren afwikkelingsplan	6	2	8
Verzoeken en overleg toezichthouder		3	3
Subtotaal	**10**	**9**	**19**
Totaal	**3.680**	**47.194 – 56.831**	**53.664 – 60.511**

Advies ATR

Een ontwerp van het wetsvoorstel is voorgelegd aan het ATR.[74] Hieruit is het volgende gebleken. In de eerste plaats zijn nut en noodzaak voldoende onderbouwd, het college ziet geen aanleiding voor adviespunten hierbij. In de

---

[73] Het betreft het gemiddelde van de uurtarieven voor een leidinggevende/manager en een hoogopgeleide medewerker bij een bedrijf. Zie bijlage 4C van het Handboek meting regeldrukkosten, versie 29 november 2023.

[74] Het ATR advies kan worden geraadpleegd via de wetgevingskalender: https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK025591.

tweede plaats constateert het ATR dat de toelichting aandacht besteedt aan alternatieven voor het voorstel. Wel was het volgens het ATR beter geweest als er aan de afweging tussen de alternatieven ook een volledige kosten-baten analyse ten grondslag had gelegen. Nu zijn in ieder geval de regeldrukgevolgen van de verschillende opties niet kwantitatief in beeld gebracht, zo merkt de ATR op. De omvang van die gevolgen heeft hierdoor geen rol kunnen spelen bij de keuze voor de gewenste marktordening. Het is niet duidelijk of de voordelen van de gekozen optie het nadeel van de hogere regeldruk compenseren. Dit punt brengt het college tot het (eerste) advies om de regeldrukgevolgen van de verschillende opties in beeld te brengen en expliciet mee te wegen in de keuze voor de marktordening en financiering van de toekomstige chartale infrastructuur. In de derde plaats merkt het ATR op dat de toelichting ook aandacht besteedt aan de gevolgen voor particulieren. De conclusie is dat dit wetsvoorstel niet leidt tot problemen op het gebied van doenvermogen van consumenten en het kleinbedrijf. In de vierde en laatste plaats constateert het college dat de toelichting op een aantal punten geen (volledig) beeld geeft van de omvang van de regeldruk. Het gaat daarbij om structurele kosten voor de kleinere banken, het vervangen van convenantafspraken en de contractuele *living will*-afspraken tussen DNB en Brink's door wettelijke verplichtingen wat volgens de regeldrukdefinitie tot regeldruk leidt, en de tijd en de daarmee gemoeide kosten die banken en geldtransportondernemingen moeten steken in het toezicht door DNB buiten de jaarlijkse rapportages. Dit punt brengt het college tot het (tweede) advies om de regeldrukkosten volledig in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek en de berekende regeldrukkosten op te nemen in de toelichting bij het voorstel. Gelet op deze bevindingen is het eindoordeel van het ATR om het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Aan het eerste advies, om de regeldrukgevolgen van de verschillende opties in beeld te brengen en expliciet mee te wegen in de keuze voor de marktordening en financiering van de toekomstige chartale infrastructuur, is geen opvolging gegeven. De overwogen alternatieven, die ook een oplossing kunnen bieden voor het maatschappelijk probleem, zijn uitgebreid kwalitatief behandeld in het TICKET-onderzoek dat aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Kwantificering van de regeldrukgevolgen zou naar oordeel van de regering weinig toevoegen. De alternatieve modellen (aanwijzen van UCD-verlener en publieke uitvoering) kunnen ook een oplossing bieden voor het maatschappelijk probleem. Deze zijn echter, in vergelijking met het gekozen model, niet doelmatig. Zowel het aanwijzen van een UCD-verlener als het overhevelen van taken naar de overheid vereisen een veel indringender ingrijpen in de markt. Dit zou gepaard gaan met een meer ingewikkelde, langdurige transitie die omgeven is met meer onzekerheden. Ook zijn de publieke uitvoeringskosten (veel) hoger. Het risico is groot dat de chartale keten daarmee, zeker in verhouding met de gekozen oplossing, inefficiënter zou worden. Hier wordt verder verwezen naar paragraaf 3.4 en naar de brief ter aanbieding van het TICKET-onderzoek.[75]

Aan het tweede advies, om de regeldrukkosten volledig in beeld te brengen en deze op te nemen in de toelichting bij het wetsvoorstel, is opvolging gegeven. Paragraaf 6.3 is hiertoe aangevuld.

§ 7. Uitvoering, toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van de voorgestelde wettelijke verplichtingen voor

[75] *Kamerstukken II* 2022/23, 27863, nr. 137.

banken en geldtransportondernemingen wordt aan DNB opgedragen. Daarvoor is gekozen omdat DNB reeds een groot gedeelte van het toezicht op banken en het betalingsverkeer uitvoert. Daarnaast sluiten de verplichtingen aan bij de wettelijke taak van DNB om de goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op het instrumentarium dat DNB daartoe tot haar beschikking krijgt, de financiering van de kosten die aan het toezicht verbonden zijn en de resultaten van de uitvoeringstoets die DNB heeft verricht.

Instrumentarium Wft
De verplichtingen voor banken worden bestuursrechtelijk te handhaven met het bestaande instrumentarium uit de Wft. Dat betekent dat DNB onder andere aanwijzingen, boetes en dwangsommen kan opleggen. Dat kan voor overtreding van de verschillende verplichtingen uit het voorstel, waaronder de verplichting om te zorgen voor de chartale basisinfrastructuur en om rekeninghouders toegang te geven tot de voorzieningen op die infrastructuur tegen gereguleerde tarieven en voorwaarden.

De verplichting met betrekking tot de chartale basisinfrastructuur is gericht tot grotere banken. Op dit moment wordt voorzien dat er meerdere banken onder de verplichting zullen vallen en dat zij samenwerken om te zorgen dat er een chartale basisinfrastructuur is die aan de eisen voldoet. Om deze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid in de handhaving tot uitdrukking te brengen, ligt het voor de hand dat eventuele handhavingsmaatregelen worden gericht tot alle banken die onder de verplichting vallen.

Instrumentarium Bankwet 1998
DNB kan de verplichtingen voor geldtransportondernemingen, die met het wetsvoorstel in de Bankwet 1998 worden opgenomen, administratiefrechtelijk handhaven met boetes en dwangsommen. Het gaat daarbij om zowel de jaarlijkse kennisgeving door (alle) geldtransportondernemingen van het aantal unieke locaties dat zij hebben bediend, als ook de verplichtingen voor aangewezen geldtransportondernemingen. Het handhavingsinstrumentarium sluit aan bij het instrumentarium dat DNB in het kader van het toezicht op de naleving van de artikelen in de hoofdstukken IIA en IIB van de Bankwet 1998 heeft. Het boetemaximum wordt verhoogd naar de vijfde categorie uit het Wetboek van Strafrecht.

Kosten van uitvoering en toezicht
Aan de uitvoering en het toezicht door DNB zijn beperkte kosten verbonden. Gegeven de bestaande chartale toezichtwerkzaamheden van DNB is synergie mogelijk en kan een deel van de nieuwe taak binnen de bestaande formatie worden opgevangen. De benodigde extra formatie komt naar verwachting van DNB neer op drie tot vijf fte.[76] De hoogte van de kosten is ook afhankelijk van de regels die bij algemene maatregel van bestuur gesteld worden: bij regels die meer inspanning van ondernemingen vergen, zal het toezicht door DNB intensiever zijn, hetgeen tot hogere kosten zal leiden.

De kosten worden ten laste gebracht van de monetaire opbrengsten die DNB in de uitoefening van haar centralebanktaken verkrijgt. Voor de voorgestelde

[76] Zie de uitvoeringstoets van DNB die geraadpleegd kan worden via de wetgevingskalender: https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK025591.

regels over het borgen van de continuïteit van het geldtransport is deze wijze van financiering welhaast een gegeven. Het gaat hier om werkzaamheden die DNB feitelijk al verricht, op basis van privaatrechtelijke afspraken met Brink's, uit hoofde van haar centralebanktaak tot het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer. De kosten die DNB hiervoor maakt, komen ten laste van de centralebankmiddelen.[77] Die keuze wordt gecontinueerd met de omzetting naar een publiekrechtelijk instrumentarium en verankering daarvan in de Bankwet 1998.

Monetaire financiering
Voor de kosten die de toezichthouder in de uitoefening van haar toezichttaken maakt, is sinds 2015 het uitgangspunt dat deze volledig worden doorberekend aan ondertoezichtstaande instellingen.[78] Met onderhavig voorstel wordt afgeweken van die hoofdregel, door de kosten die DNB in de uitvoering van en het toezicht op de Wft-verplichtingen aan banken maakt, ten laste te laten komen van de monetaire opbrengsten. De reden is dat deze taakuitoefening sterk aansluit bij de centralebanktaak van DNB om de goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen. Hiermee wordt ook aangesloten bij de financiering van het toezicht dat DNB houdt op de recirculatie van bankbiljetten en op afwikkelondernemingen, alsmede het *oversight* van DNB op het giraal betalingsverkeer.[79]

De centralebankfinanciering is in lijn met artikel 123 VWEU. Die bepaling verbiedt kortgezegd het verlenen van 'voorschotten in rekening-courant of andere kredietfaciliteiten' aan de overheid en is bedoeld om te verzekeren dat de primaire doelstelling van het monetaire beleid (het handhaven van de prijsstabiliteit) gevrijwaard blijft. Het verbod op monetaire financiering laat binnen grenzen ruimte voor het uitvoeren en zelf bekostigen door DNB van taken buiten haar hoedanigheid als onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB).[80] De centrale bank mag bij de uitoefening van zo'n taak geen op andere overheden rustende verplichting jegens derden op zich nemen. Ook mag de taak niet op andere wijze *de facto* resulteren in het bieden van de mogelijkheid om uitgaven te doen waarbij de overheid geen rekening hoeft te houden met de stimulans die uit het verbod op monetaire financiering voortvloeit om een gezond begrotingsbeleid te voeren.[81] Daarvan is hier geen sprake.

Financiële onafhankelijkheid
Bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van monetaire financiering is ook de financiële onafhankelijkheid van de centrale bank relevant.[82] Het idee van deze

---

[77] Ingevolge artikel 2, tweede lid, onder a, Wbft 2019 is die wet niet van toepassing op de centralebanktaken van DNB, waaronder de taak van het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer, die zowel een stelseltaak is (artikel 3, eerste lid, onder e, Bankwet 1998) als een nationale taak (artikel 4, eerste lid, onder b, Bankwet 1998).
[78] Wet van 10 december 2014 tot wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage, de invoering van Europees bankentoezicht en de bestemming van door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank opgelegde dwangsommen en boetes (Stb. 2014, 532).
[79] Onderscheidenlijk hoofdstuk IIA Bankwet 1998, artikel 2:3.0a e.v. Wft en artikel 26b Bpr.
[80] Artikel 14, vierde lid, ESCB-statuten.
[81] HvJEU 13 september 2022, zaak C-45/21 (*Banka Slovenije*).
[82] Het principe van de onafhankelijkheid van de centrale bank is opgenomen in artikel 130 van het VWEU. Deze bepaling verbiedt lidstaten om instructies te geven aan de

vorm van onafhankelijkheid houdt, kort gezegd, in dat de algehele onafhankelijkheid van een centrale bank in gevaar zou worden gebracht, indien zij niet zelfstandig over voldoende financiële middelen zou kunnen beschikken om haar ESCB-taken te vervullen.

De bevoegdheden en werkzaamheden van DNB op grond van het wetsvoorstel lijken geen gevaar voor de financiële onafhankelijkheid van DNB op te leveren, mede vanwege hun relatie tot bestaande taken en hun beperkte budgettaire beslag. In dat kader is nog relevant dat DNB niet aansprakelijk is voor schade veroorzaakt door een handelen of nalaten in de uitoefening van een op grond van een wettelijk voorschrift opgedragen taak of verleende bevoegdheid, behoudens in het geval van opzet of grove schuld.[83]

Deze vorm van financiering heeft secundaire gevolgen voor de Rijksbegroting. DNB is als centrale bank financieel onafhankelijk en haar begrotingen en verantwoordingen behoeven geen ministeriële goedkeuring. Wel is bepaald dat DNB haar eventuele winsten grotendeels afdraagt aan haar enig aandeelhouder, de Staat. De kosten die DNB voor de uitvoering van taken op grond van deze wet maakt, gaan daarmee uiteindelijk ten koste van eventuele afgedragen winst.[84] Vanwege de economische omstandigheden verwacht DNB vanaf midden jaren ’30 weer tot dividenduitkeringen te kunnen overgaan. Tot die tijd heeft deze wetgeving geen consequenties voor de Rijksbegroting.

Uitvoeringstoets DNB
Een ontwerp van onderhavig voorstel is in het kader van een uitvoerings- en handhavingstoets aan DNB voorgelegd. Uit deze toets komt het volgende naar voren.[85]

DNB geeft aan dat zij het wetsvoorstel, voor zover zij dat nu kan inschatten, goed uitvoerbaar en handhaafbaar acht. Een en ander is ook afhankelijk van de nadere regels die bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Volgens DNB sluiten de toezichthoudende bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel goed aan op haar centrale banktaak van het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer en haar huidige (faciliterende) rol in de chartale keten. Ten aanzien van de handhaafbaarheid maakt DNB enkele opmerkingen.

Uit de formulering van artikel 3:267k Wft en de toelichting op dit artikel leidt DNB af dat de verplichting voor grote banken om gezamenlijk te zorgen voor de instandhouding van een minimale chartale basisinfrastructuur, in de eerste plaats rust op desbetreffende individuele banken. Aldus wordt elke bank die onder het genoemde artikel valt, verplicht om (samen met andere banken) te zorgen voor de chartale basisinfrastructuur. DNB geeft in overweging om dit nog duidelijker in de wettekst te verwoorden.

Naar aanleiding van deze opmerking is het wetsvoorstel aangepast. De eerste volzin van artikel 3:267k, eerste lid, Wft verduidelijkt dat de plicht rust op een

---

nationale centrale bank en verbiedt centrale banken om dergelijke instructies te vragen of op te volgen. De ECB onderscheidt daarbij functionele, institutionele, personele en financiële onafhankelijkheid. Zie ook de ECB Convergentieverslagen, te raadplegen via via www.ecb.europa.eu.

[83] Artikel 1:25d, eerste lid, Wft.

[84] *Bestendiging van het kapitaalbeleid van DNB. Eindrapport van de Werkgroep Evaluatie Kapitaalbeleid DNB 2023*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 32013, nr. 287.

[85] Zie de brief van DNB van 4 april 2024, te raadplegen via de wetgevingskalender: https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK025591.

individuele bank. Als de plicht op meerdere banken rust, omdat meerdere banken de drempel van het aantal in Nederland woonachtige of gevestigde betaalrekeninghouders halen, moeten deze banken op grond van de tweede volzin samenwerken bij de instandhouding van de chartale basisinfrastructuur.

DNB stelt verder vast dat op grond van het wetsvoorstel mogelijk ook partijen met een zetel in het buitenland aan de voorgestelde verplichtingen moeten voldoen. Zij onderschrijft die keuze maar merkt ook op, vooral met betrekking tot geldtransportondernemingen, dat de handhaving complexer en mogelijk minder effectief kan zijn als het gaat om ondernemingen met een zetel buiten Nederland.

Ten slotte merkt DNB op dat partijen waaraan het wetsvoorstel verplichtingen oplegt, afhankelijk kunnen zijn van andere partijen. Zo zijn banken die onder de verplichting van artikel 3:267k Wft vallen, afhankelijk van partijen die zijn betrokken bij de plaatsing van geldautomaten, zoals verhuurders van gebouwen en gemeenten. DNB noemt dat banken al het mogelijke moeten doen om overtreding te voorkomen, maar geeft ook aan dat zij, als er sprake is van daadwerkelijke overmacht van banken, overtreding niet kan sanctioneren. Mocht dit in de toekomst tot knelpunten gaan leiden, dan zal DNB pleiten voor aanvullende mogelijkheden of verplichtingen voor banken of partijen waarvan banken afhankelijk zijn.

Deze opmerkingen hebben geen aanleiding gegeven om het wetsvoorstel of de memorie van toelichting aan te passen. Als deze (of andere) knelpunten met betrekking tot de handhaafbaarheid zich in de toekomst zouden voordoen, en DNB is van opvatting dat voor het adequaat adresseren daarvan aanpassing in wet- of regelgeving nodig is, verneemt de Minister van Financiën dat graag van DNB.

§ 8. Evaluatie

Het wetsvoorstel draagt bij aan de goede werking van het betalingsverkeer. De belangrijkste kwesties in het betalingsverkeer, waaronder de toegang tot contant geld, worden regelmatig besproken in het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB). Het MOB is een samenwerkingsverband dat zich richt op efficiënt, veilig, betrouwbaar en toegankelijk betalingsverkeer. In het MOB nemen vertegenwoordigers van aanbieders en vragers in het betalingsverkeer plaats, waaronder banken, consumentenorganisaties en toonbankinstellingen. Het MOB wordt voorgezeten door DNB.

De deelnemers aan het MOB kunnen hun ervaringen over de uitwerking van dit wetsvoorstel in de praktijk, inbrengen in het MOB. Ook wordt in het MOB regelmatig onderzoek gedeeld over de betaalvoorkeuren van Nederlanders, net als actuele statistieken over het Nederlandse betaallandschap. De gevolgen van dit voorstel zullen ook in dat licht worden bezien. De Tweede Kamer ontvangt jaarlijks de jaarrapportage van het MOB en de reactie van de Minister van Financiën daarop.[86]

Op basis van signalen uit het MOB, het toezicht en overige beleidsontwikkelingen kan de minister op enig moment besluiten om te onderzoeken of de eisen aan de chartale infrastructuur nog bij de tijd zijn, of aangepast moeten worden.

---

[86] Zie bijv. *Kamerstukken II* 2022/23, 27863, nr. 140.

§ 9. Consultatie en advies

9.1 Voorbereidingsfase

Gedurende de voorbereiding van dit wetsvoorstel is een aantal keer overleg gevoerd met belanghebbende partijen. Hieronder wordt toegelicht welke overleggen hebben plaatsgevonden, wie daarbij betrokken was, en welke invloed dit op het wetsvoorstel heeft gehad.

Vier kleinere banken hebben in een gezamenlijke brief van 27 september 2023 hun bezwaren gedeeld over het aanbieden van stortdiensten. Volgens deze banken zou een stortverplichting onredelijk bezwarend en disproportioneel zijn. Daarnaast zou deze verplichting zorgen voor hoge kosten, onder andere voor anti-witwascontroles op de chartale transacties. De banken hebben op verzoek van het ministerie een inschatting gegeven van deze kosten. Deze informatie is gebruikt om de gevolgenparagraaf aan te vullen.

De contouren van dit wetsvoorstel zijn op 6 oktober 2023 besproken met belanghebbende partijen, waaronder vertegenwoordigers van consumentenorganisaties, ouderenorganisaties, toonbankinstellingen, banken, een chartale dienstverlener, een geldtransportonderneming en DNB. De aanwezige partijen hebben daar hun standpunten over het wetsvoorstel onder de aandacht gebracht.

Op 14 november 2023 hebben drie banken aan het ministerie statistieken gepresenteerd over het huidige gebruik van de chartale infrastructuur door hun klanten. Bij deze bijeenkomst waren ook andere belanghebbende partijen uitgenodigd en aanwezig. Deze statistieken hebben niet direct geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel. Wel worden ze meegenomen bij de vaststelling van redelijke voorwaarden en tarieven op besluitniveau, als indicaties van normaal gebruik.

Op 27 januari 2025 hebben vijf kleinere banken een position paper aan het ministerie en de leden van de vaste Kamercommissie voor Financiën gestuurd over hun zorgen over de ‘stortverplichting’ in dit wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van de argumenten die zij in dit document naar voren brengen, is de drempel voor de verplichting om stortdiensten aan te bieden aan rekeninghouders verhoogd naar 500.000 in Nederland wonende of gevestigde rekeninghouders. Zie daarover verder het nader rapport bij dit wetsvoorstel.

9.2 Internetconsultatie

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is van 26 januari tot en met 8 maart 2024 geconsulteerd.[87] Er zijn 38 reacties binnengekomen, waarvan 19 van particulieren. Verder zijn er reacties ontvangen van brancheverenigingen (Betaalvereniging Nederland, Deurwaarders Collectief Nederland, Consumentenbond en andere consumentenorganisaties, Stichting Donateursbelangen, Stichting Collecteplan, ONL voor Ondernemers, Raad Nederlandse Detailhandel, MKB-Nederland), Human Rights in Finance.EU en Stichting Renaissance Instituut. Daarnaast hebben negen banken gereageerd (waarvan vijf in een gezamenlijke reactie), drie geldtransporteurs, een betaalkaartaanbieder en een chartale dienstverlener. Hieronder worden de

---

[87] Zie www.internetconsultatie.nl/chartaal.

reacties per thema behandeld.

Steun
Er is brede steun voor het doel van het wetsvoorstel. Meerdere partijen, zowel particulieren als bedrijven, en zowel de vraagzijde als de aanbodzijde van het betalingsverkeer, benoemen het belang van contant geld en de functies die contant geld vervult, zoals anonimiteit, de budgetteerfunctie en de rol van contant geld als terugvaloptie bij pinstoringen. Zij onderschrijven het belang van het wetsvoorstel voor het waarborgen van een goede toegang tot contant geld.

De Raad Nederlandse Detailhandel vraagt aandacht voor de schaduwzijde van contant geld: voor toonbankinstellingen zijn aan contant geld ook risico's, waaronder veiligheidsrisico's, en hoge kosten verbonden. Deze partij roept daarom op om regelmatig nut en noodzaak van de wetgeving te evalueren en daarbij expliciet de belangen van mensen in een kwetsbare positie en hun afhankelijkheid van contant geld af te wegen tegen de veiligheidsrisico's. Onder "Overig" wordt hier nader op ingegaan.

Waarom niet publiek?
Enkele reacties gaan in op de gekozen marktordeningsoptie en bekostiging van de chartale keten. MKB-Nederland vindt dat de kosten voor de chartale infrastructuur gelijk verdeeld moeten worden over de maatschappij, de banken en toonbankinstellingen. Ook is zij van mening dat de tarieven voor toonbankinstellingen de komende periode bevroren moeten worden tot de overheid deels meebetaalt aan deze vitale infrastructuur. Human Rights in Finance.EU vindt ook dat de overheid zou moeten bijdragen aan de chartale infrastructuur. Ook is deze partij van mening dat de argumentatie om niet te kiezen voor het scenario staatssteun onvoldoende is uitgewerkt en vindt zij dat er een maatschappelijke kosten-batenanalyse moet worden uitgevoerd.

Paragraaf 3.4 van deze toelichting behandelt de opties voor de marktordening en de bekostiging die bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn overwogen. Op deze plaats wordt volstaan met een beknopte herhaling.

Als het gaat om de marktordening zijn onder andere het aanwijzen van een UCD-verlener en publieke uitvoering overwogen. Het eerdergenoemde TICKET-onderzoek laat zien dat het voordeel van deze marktordeningsopties is dat de overheid meer invloed heeft op de kwaliteit van de dienstverlening en meer flexibiliteit heeft om deze over tijd aan te passen. Hoewel dit tot op zekere hoogte zo is, geldt ook bij deze opties dat bij een aanpassing rekening gehouden moet worden met de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en de behoeften van gebruikers en aanbieders van de chartale infrastructuur.

Bij publieke uitvoering is ook aan de orde dat de overheid, in tegenstelling tot de banken, geen ervaring heeft met het verzorgen van de chartale infrastructuur. Dit zou tot hogere maatschappelijke kosten kunnen leiden. Bovendien zou de transitie naar deze twee opties ingewikkeld zijn en een vergaande ingreep in de marktordening betekenen. Alles tezamen is de regering van oordeel dat de voordelen niet opwegen tegen de nadelen. Daarom is in het wetsvoorstel gekozen voor introduceren van wettelijke verplichtingen ten aanzien van, onder andere, de bereikbaarheid en kwaliteit van chartale diensten.

Ook zijn er verschillende bekostigingsopties overwogen, waaronder het dekken

van de kosten via financiering uit algemene middelen. In verband met het effect op de efficiëntieprikkel en omdat het maatschappelijk ongewenst is om banken te ondersteunen door de inzet van algemene middelen, is niet gekozen voor financiering uit algemene middelen.

Chartale basisinfrastructuur: verantwoordelijkheid
Een bank stelt voor om wettelijk te regelen dat de chartale basisinfrastructuur bekostigd wordt met een bijdrage per bank naar rato van het aantal betaalrekeningen. Het zou volgens deze bank niet toekomstbestendig zijn als de banken meebetalen naar rato van het aantal chartale transacties van hun rekeninghouders.

In reactie hierop wordt het volgende opgemerkt. Hoewel een alternatieve bekostigingswijze weliswaar toekomstbestendiger kan zijn, leidt de gesuggereerde maatstaf op korte termijn tot een aanzienlijke verschuiving van de bekostigingslast. Daarmee zouden de banken die nu geen deel uitmaken van Geldmaat fors gaan meebetalen aan de chartale basisinfrastructuur, terwijl er juist voor is gekozen om de verantwoordelijkheid voor die infrastructuur niet bij de kleinere banken neer te leggen. Een bekostiging die gebaseerd is op het aantal chartale transacties sluit beter aan bij de verantwoordelijkheidsverdeling voor de chartale infrastructuur, terwijl de verantwoordelijkheid van de kleinere banken in de chartale keten eveneens onderkend wordt. Paragraaf 4.1 van de toelichting is op dit punt aangevuld.

In reactie op opmerkingen van de Betaalvereniging, een chartale dienstverlener en een bank is in paragraaf 4.1 van de toelichting verduidelijkt dat een bank die voorziet in de toekomst boven de grens van drie miljoen rekeninghouders uit te komen, afspraken zal moeten maken met de bestaande adressaten van de verplichting om te zorgen voor de chartale basisinfrastructuur.

Een geldtransporteur wijst op het belang van innovatieve betaaloplossingen en signaleert dat het steeds moeilijker wordt om de medewerking van een financiële instelling te krijgen voor de verwerking van de chartale geldstromen. In hetzelfde kader vraagt Human Rights in Finance.EU aandacht voor de rol van Geldmaat in het salderen en vereffenen (*clearing and settlement*) van geldstortingen. Hiermee wordt gedoeld op het bijschrijven van geldstortingen op de bankrekening van de partij die de storting heeft verricht. Volgens Human Rights in Finance.EU zou ook deze functie onderdeel van de chartale basisinfrastructuur moeten worden. In reactie wordt opgemerkt dat het afwikkelen van chartale transacties onderdeel is van de dienstverleningsplicht die in dit wetsvoorstel is opgenomen. Met andere woorden: een bank moet ervoor zorgen dat haar klanten geld kunnen opnemen en storten. Het wetsvoorstel bepaalt verder dat (de diensten op) de chartale basisinfrastructuur toegankelijk zijn voor andere banken die daarvan gebruik willen maken. Op dit moment wordt geen aanleiding gezien om de afwikkeling van chartale transacties tot een zelfstandig onderdeel van de chartale basisinfrastructuur te maken.

Volgens Human Rights in Finance.EU zou de gelaagde normstelling uit het wetsvoorstel niet voldoen aan de EU-rechtelijke eisen om een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) te formuleren. Dit berust op een onjuiste aanname. Uit Europees recht vloeit voort dat een DAEB nauwkeurig omschreven moet zijn, maar niet op welk niveau van regelgeving dat moet gebeuren.

Chartale basisinfrastructuur: IAD's
Betaalvereniging Nederland en een aantal grote banken zien graag dat geldautomaten van onafhankelijke aanbieders (*independent ATM deployers*, IAD's) worden meegeteld bij het vaststellen van de bereikbaarheidsnormen van geldautomaten en vinden dat er een *level playing field* op veiligheid moet zijn ten aanzien van IAD's en Geldmaat. Er wordt ook gevraagd om de tariefregulering niet alleen te laten gelden voor bancaire geldautomaten, maar ook voor die van IAD's.

In de toelichting is aangegeven dat het opnemen en storten van contant geld een basisbankdienst is. Het startpunt van de chartale keten is dat de consument zijn geld onderbrengt bij een bank en daarmee een vordering op de bank heeft. Bij deze rol van banken hoort dat zij zorgen voor voorzieningen voor het omzetten van contant geld in giraal geld (opnemen en storten). De rol die IAD's in het chartale betalingsverkeer vervullen, is daarmee niet vergelijkbaar. Zij bieden namelijk geen bankrekeningen aan. Daarnaast dragen de geldautomaten van IAD's nauwelijks bij aan de bereikbaarheid van de chartale infrastructuur. Zij staan vaak in toeristische gebieden, waar ook Geldmaatautomaten staan.

Omdat IAD's zelf geen bankrekeningen aanbieden, is het evenmin aangewezen om de tariefregulering op hun geldautomaten toe te passen. Op dit moment worden aan Nederlandse rekeninghouders slechts in beperkte mate kosten in rekening gebracht voor het gebruik van IAD's. Deze kosten moeten bovendien voorafgaand aan de geldopname op de automaat inzichtelijk worden gemaakt.[88] Tot slot ligt het voor IAD's minder in de rede om de kosten van het exploiteren van een geldautomaat op een andere manier te dekken dan via een tarief per transactie.

Ten behoeve van de veiligheid van geldautomaten onderzoekt TNO momenteel, in opdracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, hoe een mogelijk instrumentarium voor gemeenten eruit kan zien om aan de hand van objectieve veiligheidscriteria een vergunningsaanvraag voor een te plaatsen geldautomaat te beoordelen.[89] Dit instrumentarium zal van toepassing zijn op zowel nieuwe als al geplaatste automaten van alle aanbieders.

Ook lijken de integriteitsrisico's van dergelijke automaten beperkt. Om transacties via een IAD uit te laten voeren is het voor de eigenaar nodig om een contract af te sluiten met een zogeheten 'acquirer'. Deze acquirer valt onder de Wwft en moet daarom cliëntonderzoek doen bij de leverancier en de transacties via de automaat monitoren. Deze verplichtingen gelden in de hele Europese Unie. DNB en toezichthouders in de EU controleren of dit adequaat gebeurt.

Om deze redenen wordt op dit moment geen aanleiding gezien om eisen of verplichtingen te stellen aan IAD's, of om de geldautomaten van IAD's onderdeel te maken van de chartale basisinfrastructuur. De Minister van Financiën zal, samen met DNB, de ontwikkelingen bij IAD's blijven volgen. Als blijkt dat het stellen van regels noodzakelijk is om consumenten te beschermen of de inclusiviteit van het betalingsverkeer te waarborgen, dan zullen nadere

---

[88] Artikel 1:5a, tweede lid, onderdeel o, Wft; artikel 59c BGfo.
[89] Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 28684, nr. 733.

maatregelen worden genomen.[90]

Chartale dienstverlening aan betaalrekeninghouders
De Betaalvereniging en twee banken stellen vragen over de gelding van de dienstverleningsplicht en tariefregulering voor niet-Nederlandse betaalrekeninghouders of voor diensten die geen deel uitmaken van de chartale basisinfrastructuur. In de artikelsgewijze toelichting is verduidelijkt dat de dienstverleningsplicht niet ziet op betaalrekeninghouders die niet in Nederland wonen of gevestigd zijn, of voor diensten via andere kanalen dan de chartale basisinfrastructuur.

Enkele kleinere banken stellen dat de verplichtingen over chartale dienstverlening alleen zouden moeten gelden voor de banken die op dit moment de chartale infrastructuur in stand houden. In reactie daarop wordt opgemerkt dat dit wetsvoorstel opnemen en storten beschouwt als een basisbankdienst. Bovendien zou het beperken van de verplichting in hoge mate afbreuk doen aan de betaalbaarheid van contant geld, omdat de tariefregulering dan niet zou gelden voor een aanzienlijk gedeelte van de Nederlandse betaalrekeninghouders.

Zes banken (waaronder vijf banken in een gezamenlijke reactie), Human Rights in Finance.EU en een geldtransporteur maken opmerkingen over de verplichte stortverplichting voor kleinere banken (vanaf 50.000 betaalrekeninghouders). De vijf banken vinden dat de overheid hiermee disproportioneel ingrijpt op hun businessmodel, voor een aanzienlijke stijging van de tarieven van betaalpakket zorgt, en hen overlevert aan de voorwaarden en tarieven die Geldmaat (in eigendom van de drie grote banken) stelt. Bovendien draagt de stortverplichting volgens hen maar beperkt bij aan de doelen van de wet en vinden zij het onduidelijk of het alleen gaat om onverpakt storten of ook om verpakt storten. Human Rights in Finance.EU vindt het ook disproportioneel om banken die geen cashdiensten verlenen, daartoe te verplichten. Een andere bank suggereert om voor banken met overwegend particuliere klanten de stortverplichting te beperken tot onverpakt storten. Een volledige stortverplichting zou door de hoge kosten die hiermee gepaard gaan disproportioneel zijn. De geldtransporteur is bezorgd dat de introductie van een stortverplichting voor alle banken negatieve consequenties heeft voor de vraag naar geldtransportdienstverlening.

In reactie wordt opgemerkt dat de stortverplichting in het wetsvoorstel is opgenomen omdat de regering het storten van contant geld ziet als een bancaire basisdienst. Het is belangrijk dat er voldoende stortvoorzieningen zijn, zodat winkeliers contant geld blijven accepteren. Met de stortverplichting wordt ervoor gezorgd dat consumenten en toonbankinstellingen voldoende keuze hebben voor het storten van contant geld en niet afhankelijk zijn van de grote banken. Het storten via geldautomaten en het storten via geldtransport zijn bovendien slechts beperkt substitueerbaar (zie ook hierna). Er is initieel voor gekozen om de stortverplichting voor zowel grote als kleinere banken te introduceren. De reden hiervoor is dat dit de concurrentie binnen de bankensector vergroot. Daarnaast is er het meer principiële argument: storten is nodig om contant geld te laten circuleren en biedt de mogelijkheid om contant geld in giraal geld om te zetten. De chartale basisinfrastructuur die het

---

[90] Hiermee wordt opvolging gegeven aan de toezegging aan Tweede Kamerlid Nijboer (PvdA) om de functie, wenselijkheid en integriteitsrisico’s van commerciële geldautomaten te bespreken (Handelingen II 2019/2020, nr. 31, item 58).

wetsvoorstel introduceert, moet voor iedereen toegankelijk zijn.

Uit oogpunt van proportionaliteit is, mede in het licht van deze reacties, ervoor gekozen om de stortverplichting voor kleinere banken te beperken tot het onverpakt storten van bankbiljetten. De wettekst en de toelichting zijn hierop aangepast. Verwezen wordt naar paragraaf 4.1 en naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3:267l, tweede lid. Voor deze kleinere banken is deze optie minder ingrijpend, omdat zij hun systemen slechts voor één dienst hoeven aan te passen. De verwachting is dat de structurele kosten eveneens hanteerbaar zullen zijn, omdat de kosten in beginsel transactie-afhankelijk zijn en de huidige klanten van de kleinere banken nu ook beperkt gebruik (kunnen) maken van stortdiensten.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de reikwijdte van de stortverplichting beperkt tot banken met meer dan 500.000 in Nederland wonende of gevestigde betaalrekeninghouders. In het nader rapport bij het wetsvoorstel wordt daar nader op ingegaan.

Tot slot, wat betreft de machtspositie van de exploitant(en) van de chartale infrastructuur: het risico op hoge aansluitkosten en tarieven wordt ondervangen doordat het wetsvoorstel bepaalt dat de voorwaarden en tarieven eerlijk, redelijk en niet-discriminerend moeten zijn (artikel 3:267k, derde lid), en door DNB hierop toezicht te laten houden. In paragraaf 4.1 is genoemd dat hieronder in beginsel wordt verstaan dat de bijdrage van de banken waaraan toegang tot de chartale basisinfrastructuur moet worden verleend, gebaseerd is op het aantal chartale transacties dat hun klanten verrichten.

Betaalvereniging Nederland en enkele banken pleiten voor de opname van een '*fair use*'-bepaling, zodat excessief gebruik kan worden tegengegaan. Dit zorgt namelijk voor hoge kosten en extra milieubelasting. In reactie hierop wordt het volgende opgemerkt. Het voornemen is om in de algemene maatregel van bestuur ruimte te bieden voor het hanteren van een *fair use*-beleid door banken. Daarin zal waarschijnlijk worden bepaald dat de maximumtarieven (die op 0 kunnen liggen) alleen gelden onder een vooraf vastgestelde drempel, die per dienst verschilt. Daarboven moet nog steeds toegang tot de infrastructuur worden geboden, maar mag wel een redelijk tarief in rekening worden gebracht, dat hoger kan liggen dan het maximumtarief onder de grens.

Betaalvereniging Nederland en een bank stellen verder dat er een mogelijkheid moet blijven om generieke limieten te stellen. Zo gelden er bijvoorbeeld daglimieten om klanten te beschermen tegen fraude en misbruik, en moeten er limieten kunnen worden gesteld aan opnames en stortingen in verband met de fysieke beperkingen van automaten. Het belang van limieten voor fraudebescherming wordt door de regering onderkend. Dat betaalrekeninghouders *in staat moeten worden gesteld* om contant geld op te nemen en te storten, betekent niet dat deze toegang onbeperkt en onvoorwaardelijk moet zijn. De toegang mag echter niet afhankelijk worden gemaakt van onredelijke eisen, voorwaarden of procedures. Om dit te voorkomen kan hier in de algemene maatregel van bestuur aandacht aan worden besteed. Paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Een geldtransporteur merkt op dat de maximumtarieven voor het storten van contant geld, de vraag naar geldtransport kunnen beïnvloeden en kunnen maken dat een minder efficiënte oplossing kunstmatig goedkoper blijft. Ook

zou het de innovatie beperken dat banken tarieven en voorwaarden kunnen stellen aan andere opname- en stortfaciliteiten die geen onderdeel zijn van de chartale basisinfrastructuur. In reactie daarop wordt opgemerkt dat het storten via geldautomaten en via geldtransport slechts beperkt substitueerbaar is. Hoewel de diensten op hoofdlijnen hetzelfde resultaat hebben, namelijk de bijschrijving van contant geld op de bankrekening, worden zij niet afgenomen door dezelfde partijen. Direct waardevervoer biedt een winkelier bijvoorbeeld meer gemak en een verhoogd veiligheidsgevoel, omdat het contant geld in de vestiging wordt afgeleverd of opgehaald. Zo hoeft de winkelier niet met (grote sommen) contant geld over straat. Tegelijkertijd vervult ook het geldtransport een belangrijke rol in de chartale keten en is het van belang dat de markt voor deze dienst niet dermate wordt verstoord dat hij niet langer commercieel aantrekkelijk is. Om die reden is ervoor gekozen om de zakelijke tarieven niet op nul vast te stellen, maar te maximeren.

De Raad Nederlandse Detailhandel en MKB-Nederland zijn positief over de voorgestelde maximumtarieven voor zakelijke klanten. Zij stellen verder voor om de kosten voor toonbankinstellingen niet te indexeren maar te bevriezen. Een bank stelt een nultarief voor particulieren onredelijk te vinden. Stichting Renaissance Instituut pleit juist voor kosteloos opnemen en storten, ook voor zakelijke klanten. In reactie hierop wordt opgemerkt dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald welke maximumtarieven zullen gelden. Daarbij wordt ook bezien of het wenselijk is om deze tarieven periodiek bij te stellen.

Geldtransport
Een bank, MKB-Nederland, ONL voor Ondernemers en een geldtransporteur maken opmerkingen over de marktconcentratie aan de aanbodzijde van het geldtransport. De bank vraagt om mogelijkheden te onderzoeken om risico's van deze marktconcentratie op voorhand te voorkomen. In paragraaf 3.3 is aangegeven dat op dit moment geen aanleiding wordt gezien voor specifieke regels om het risico op beperkte marktwerking actief te mitigeren. Het generieke mededingingsinstrumentarium wordt daarvoor voldoende geacht. MKB-Nederland ziet graag dat grensoverschrijdend geldtransport verder mogelijk gemaakt wordt, onder andere door het wegnemen van belemmeringen bij het verlenen van vergunningen. In reactie daarop wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel daarin niet kan voorzien. Uit de verordening grensoverschrijdend geldtransport volgt dat een geldtransportonderneming die naar een andere lidstaat wil vervoeren, vergunningplichtig is in de lidstaat van herkomst. Het staat lidstaten vrij om binnen de kaders van de verordening op nationaal niveau eisen aan de vergunningverlening te stellen.

ONL voor Ondernemers roept de Minister van Financiën op om streng toezicht te houden op de continuïteit om daarmee de veiligheid van bedrijven tegen het mogelijk wegvallen van geldtransportdiensten te waarborgen. Het wetsvoorstel voorziet hier reeds in: DNB wordt belast met het toezicht op de naleving van de verplichtingen die het wetsvoorstel aan grotere geldtransportondernemingen oplegt, teneinde de continuïteit van de dienstverlening te borgen.

De geldtransporteur merkt op dat het transport ten behoeve van de bancaire keten nu door één onderneming wordt gedaan. Door een tweede onderneming te gebruiken zou de continuïteit van de dienstverlening beter zijn geborgd. In paragraaf 3.4 is aangegeven waarom in dit wetsvoorstel niet is gekozen voor een verplichting voor bijvoorbeeld grote afnemers van geldtransport om te

diversifiëren tussen verschillende aanbieders. Het voorstel staat hier evenwel ook niet aan in de weg.

Daarnaast geeft MKB-Nederland aan dat de tijdpaden waarin een aangewezen geldtransportonderneming DNB onverwijld op de hoogte moet brengen van voorgenomen wijzigingen met substantiële impact zeer ruim lijken, terwijl de gevolgen voor toonbankinstellingen groot kunnen zijn. MKB-Nederland vraagt de verplichting meer 'SMART' te maken. Hier is geen opvolging aan gegeven. De regering is van oordeel dat artikel 9i Bankwet 1998 een robuust kader geeft om te voorkomen dat dergelijke wijzigingen bij geldtransportonderneming leiden tot nadelige gevolgen voor de continuïteit van de dienstverlening. Dat gebeurt bijvoorbeeld door te bepalen dat de onderneming de voorgenomen wijziging niet mag uitvoeren totdat DNB zich een oordeel daaromtrent heeft gevormd (eerste lid, tweede volzin). Daarbij kan DNB zo nodig een wachttijd oplopend tot een half jaar aan de onderneming opleggen (tweede lid). Overtreding van dit artikel kan tot slot bestuursrechtelijk gehandhaafd worden (artikel 9q).

Verder merkt een bank op het niet passend te vinden dat de tarieven die banken voor hun chartale dienstverlening mogen rekenen gemaximeerd worden, terwijl geldtransportondernemingen wel commerciële tarieven mogen rekenen. Banken zouden hierdoor worden verplicht hun tarieven kunstmatig laag te houden, wat een nadelig effect zou hebben op het verdienpotentieel van geldtransportondernemingen. Dit zou niet bijdragen aan de stabiliteit van de markt, en deze partij pleit daarom voor gelijke behandeling tussen geldtransportondernemingen en banken als het gaat om het (wel of geen) niet reguleren van tarieven. Hier is geen opvolging aan gegeven. Vanwege de tariefregulering zullen banken niet alle kosten van de chartale infrastructuur via transactietarieven aan de rekeninghouders kunnen doorberekenen. Hoewel het banken vrij staat hoe zij deze kosten dekken, is het voorzienbaar dat zij in ieder geval een deel in de vaste tarieven voor betaalpakketten blijven verdisconteren. Die mogelijkheid hebben geldtransportondernemingen niet. Bovendien zal tariefregulering voor geldtransportondernemingen eerder een nadelig effect op het verdienpotentieel van deze ondernemingen hebben. Andersom kan tariefregulering voor banken er wel voor zorgen dat de prijsstelling door geldtransportondernemingen voldoende scherp is om hun diensten voor zakelijke klanten, die ook kunnen kiezen voor het storten van de contante omzet via de chartale basisinfrastructuur, interessant te houden.

Een geldtransporteur stelt voor om de opleidingseisen voor personeel op de transportritten versoepelen. De huidige eisen (mbo-beveiliging 2) zouden te zwaar zijn, gelet op wat er van dit personeel wordt verwacht in vergelijking met ander, 'echt' beveiligingswerk. Doordat andere bedrijven en overheden in dezelfde vijver van personeel vissen en hoge salarissen betalen, liggen de salarissen bij geldtransportondernemingen ook hoog en dat drijft de kosten van contant geld op. Met een kortere opleiding zou personeel tegen lagere salarissen kunnen worden aangetrokken. In reactie wordt opgemerkt dat de verplichtingen voor geldtransportondernemingen zijn gericht op het borgen van de continuïteit van de dienstverlening bij het transport van contant geld ten behoeve van het goed functioneren van de chartale keten. De opleidingseisen voor personeel dat het geldtransport uitvoert, die worden gesteld op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus[91], staan in een ver verwijderd verband daarmee. Deze opmerking heeft daarom geen

[91] Zie paragraaf 3.4.

aanleiding gegeven voor het aanbrengen van wijzigingen in het wetsvoorstel.

Toezicht
Betaalvereniging Nederland pleit ervoor om de verplichting om jaarlijks het aantal betaalrekeninghouders in Nederland bij DNB op te geven, te laten gelden voor alle banken. Deze suggestie wordt niet gevolgd met het oog op het beperken van de administratieve lasten. Zij zou er namelijk voor zorgen dat een groot aantal banken jaarlijks gegevens moet aanleveren, terwijl hun rol in het Nederlandse toonbankbetalingsverkeer verwaarloosbaar is.

Human Rights in Finance.EU vindt dat de verplichting voor banken om zorg te dragen voor een goede en betaalbare chartale dienstverlening niet in Deel 3 maar in Deel 4 van de Wft thuishoort, met de AFM als toezichthouder op de dienstverlening en de ACM voor wat betreft de tarieven. Aan de keuze om de voorgestelde normen voor banken in Deel 3 van de Wft op te nemen, liggen verschillende redenen ten grondslag. Allereerst is van belang dat een groot deel van het toezicht op banken en het betalingsverkeer zijn grondslag in Deel 3 vindt en dus reeds aan DNB is opgedragen. De voorgestelde verplichtingen voor banken sluiten bovendien aan bij de wettelijke taak van DNB om de goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen. Daarnaast komt het de toegankelijkheid van de regelgeving omtrent het chartaal betalingsverkeer niet ten goede als de verplichting om zorg te dragen voor een goede en betaalbare chartale dienstverlening in een ander deel van de Wft staat dan de verplichting om zorg te dragen voor een chartale basisinfrastructuur. Tot slot moet een situatie van bestuurlijke drukte, met veel verschillende toezichthouders, zoveel mogelijk worden voorkomen.

Nadere uitwerking
Meerdere partijen merken op dat het wetsvoorstel op onderdelen nadere uitwerking behoeft, in een algemene maatregel van bestuur, en geven aan dat zij bij die nadere uitwerking betrokken willen worden. Daarbij wordt ook meer dan eens genoemd dat de detaillering van het wetsvoorstel beperkt is en dat hierdoor niet duidelijk is hoe het normenkader eruit zal zien. Sommige partijen vinden dat de afspraken die in het Convenant zijn gemaakt over de kwaliteit van de chartale dienstverlening overgeheveld moeten worden naar de algemene maatregel van bestuur. Andere partijen geven juist aan dat het Convenant een minimale basis voor wetgeving biedt en dat het wenselijk is om bij algemene maatregel van bestuur scherpere of duidelijkere eisen te stellen aan de voorzieningen voor het opnemen en storten van contant geld. Weer andere partijen pleiten ervoor dat de nadere regels ruimte voor innovatie laten.

Vooropgesteld, het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur zal, net als het wetsvoorstel, openbaar geconsulteerd worden. Bij het opstellen hiervan zal de regering zich rekenschap geven van de verschillende perspectieven die zijn ingebracht. De belangrijkste normen worden gesteld op het niveau van de wet in formele zin. Voor verschillende elementen is inderdaad voorzien dat deze uitwerking op een lager niveau van regelgeving (kunnen) behoeven. Het wetsvoorstel bevat hiertoe verschillende delegatiegrondslagen. Hierdoor is een zekere flexibiliteit in de wetgeving ingebouwd waarmee kan worden meebewogen met ontwikkelingen in de markt en de maatschappij. Dit zorgt voor toekomstbestendige wetgeving. In deze toelichting is aangegeven dat het wetsvoorstel niet voorziet in een substantiële aanscherping van de eisen uit het Convenant. Voor zover de eisen wel op besluitniveau zouden worden aangescherpt of aangepast, moet dit voorkomen dat de inclusiviteit of storingsbestendigheid van het betalingsverkeer onder druk komt te staan.

Anti-witwasregelgeving
Verschillende banken, Betaalvereniging Nederland, ONL voor Ondernemers, een geldtransporteur en Stichting Renaissance Instituut noemen algemene problemen bij de uitvoering van de Wwft. Zo is er de constatering dat minder contantgeldgebruik tot lagere Wwft-kosten leidt, de vraag om praktische en uitvoerbare regelgeving ten aanzien van de Wwft en de vraag wie verantwoordelijk is voor cliëntonderzoek en transactiemonitoring binnen de chartale basisinfrastructuur. Door sommige partijen wordt gesuggereerd om het recht op een zakelijke betaalrekening in het wetsvoorstel op te nemen, alsook een verbod op het opheffen van een betaalrekening vanwege de Wwft.

Een aantal partijen maakt een opmerking bij artikel 3:267l, vierde lid, Wft. Zij vragen om verduidelijking van de verhouding tussen de dienstverleningsplicht en de Wwft, bijvoorbeeld door het opnemen van situaties waarin de chartale dienstverlening kan worden beperkt. Enkele partijen vragen om op te nemen dat de dienstverlening niet kan worden geweigerd.

De ervaren moeilijkheden bij de uitvoering van de Wwft in het algemeen worden in een breder kader geadresseerd. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de aanpak van witwassen in Nederland een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt en dat de basis goed op orde is. Wel ziet de regering mede naar aanleiding van die onderzoeken op een aantal terreinen mogelijkheden voor verbetering, ook om te voorkomen dat de aanpak tot ongewenste effecten leidt voor poortwachters en hun klanten. In de beleidsagenda aanpak witwassen, die het vorige kabinet in september 2022 naar de Tweede Kamer stuurde, wordt ingegaan op de prioriteiten en vervolgacties die nodig zijn om die verbeteringen te realiseren.[92] Zo is er een traject ingezet om in overleg met banken te kijken hoe de risicogebaseerde aanpak kan worden versterkt en wat de belemmeringen zijn die hierbij worden ervaren.[93]

Eén van de prioriteiten uit de beleidsagenda aanpak witwassen is het borgen van de toegang van het betalingsverkeer. Het gaat hierbij specifiek om het openen en behouden van betaalrekeningen. Banken zijn, naar aanleiding van signalen over belemmeringen, met verschillende sectoren in gesprek gegaan om meer kennis te vergaren over de mogelijke witwasrisico's van die sectoren. Met die kennis kunnen banken de individuele risicobeoordeling die de Wwft van hen vergt beter uitvoeren. Een aantal van deze gesprekken is inmiddels afgerond en heeft geleid tot sectorstandaarden. Mogelijk zijn niet alle groepen geholpen met het voltooien van de vervolgacties om verbeteringen te realiseren. Voor deze groep is een vangnet wenselijk, bijvoorbeeld in de vorm van toegang tot een basisbetaalrekening voor zakelijke klanten. De Tweede Kamer wordt rond de zomer van 2024 geïnformeerd over de uitwerking van de verschillende opties daarvoor.[94]

Er is niet voor gekozen om de toepassing van de Wwft in dit wetsvoorstel te veranderen, nader in te vullen of te beperken. De hierboven beschreven maatregelen worden vooralsnog voldoende geacht om de ongewenste effecten voor betalers en banken te beperken.

Naar aanleiding van een vraag over de Wwft-verantwoordelijkheid voor de

[92] *Kamerstukken II* 2022/23, 31477, nr. 80.
[93] *Kamerstukken II* 2022/23, 31477, nr. 90.
[94] Zie voor meer informatie: *Kamerstukken II* 2023/24, 31477, nr. 100.

chartale basisinfrastructuur is paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting aangevuld.

Acceptatieplicht contant geld
Stichting Donateursbelangen en meerdere particulieren pleiten voor een acceptatieplicht voor contant geld, en sommige particulieren zijn van mening dat een acceptatieplicht noodzakelijk is om de doelen van het wetsvoorstel te behalen. Tegelijkertijd zijn er ook particulieren die juist niet voor een (gehele) acceptatieplicht van contant geld zijn. Ook de Raad Nederlandse Detailhandel gaat op een mogelijke acceptatieplicht in. Hoewel een acceptatieplicht voor de meeste toonbankinstellingen geen grote verandering zou betekenen, omdat 96% van hen op dit moment contant geld accepteert, zou een acceptatieplicht een inbreuk zijn op de contractvrijheid en zou aan een aantal randvoorwaarden voldaan moeten worden. Zo wordt voorgesteld dat de kosten voor ondernemers voor de chartale dienstverlening gemaximeerd moeten worden en zouden er duidelijke en ruime uitzonderingen op een acceptatieplicht geformuleerd moeten worden, bijvoorbeeld vanwege de veiligheidsrisico's van contant geld.

De Europese Commissie heeft eind juni 2023 een voorstel gepubliceerd voor een verordening inzake contant geld als wettig betaalmiddel.[95] In het BNC-fiche is aangegeven dat Nederland voorstander is van een acceptatieplicht, mits die proportioneel en uitvoerbaar is voor toonbankstellingen.[96] Onderdeel van het Europese voorstel is een acceptatieplicht voor contant geld. Om interferentie te voorkomen is ervoor gekozen de onderhandelingen over dit voorstel af te wachten en in onderhavig wetsvoorstel geen maatregelen over de acceptatie van contant geld op te nemen. Ook heeft de Tweede Kamer inmiddels een nationale acceptatieplicht voor contant geld opgenomen in het voorstel voor de Wet plan van aanpak witwassen.[97] Het wetsvoorstel is op dit moment aanhangig bij de Eerste Kamer.

Overig
Tot slot zijn er reacties binnengekomen die niet onder een van de voorgaande thema's vallen. Deze reacties komen hierna aan de orde.

Zo geeft een betaalkaartaanbieder aan dat de onderhoudskosten van geldautomaten verlaagd kunnen worden door contactloze/NFC-transacties bij geldautomaten verder te bevorderen. Het staat geldautomaatexploitanten vrij om dit te doen, er wordt op dit moment geen aanleiding gezien om dit in wet- en regelgeving op te nemen. Ook geeft deze partij aan dat zij kan bijdragen aan de distributie van contant geld via winkeliers om zo de druk op het geldautomatennetwerk te verlichten. Deze opmerkingen hebben niet geleid tot het aanbrengen van wijzigingen in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting.

Stichting Collecteplan geeft in haar reactie aan dat goede doelen problemen ervaren met het storten van contant geld en dat de afspraken uit het Convenant, waarin staat dat goede doelen "eenvoudig en tegen redelijke tarieven" contant geld moeten kunnen storten, niet worden nageleefd. Naar aanleiding van deze reactie zal de Minister van Financiën in overleg treden met

---

[95] Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel, COM(2023) 364.
[96] Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 22112, nr. 3765.
[97] Kamerstukken II 2023/24, 36228, nr. 19.

de goede doelensector en de banken om een duurzame oplossing te vinden.

De Raad Nederlandse Detailhandel merkt op dat niet alleen gekeken moet worden naar de kosten van de chartale infrastructuur die neerkomen bij toonbankinstellingen maar ook naar de individuele kosten die zij maken. Dan gaat het bijvoorbeeld om kosten voor geldtransport, beveiliging en additionele mankracht. Paragraaf 6.3 van deze toelichting brengt de regeldrukkosten in beeld. De kosten waarop in de consultatiereactie wordt gedoeld, zijn daarin niet meegenomen omdat die kosten (kunnen) samenhangen met een mogelijke acceptatieplicht, en geen gevolg zijn van dit wetsvoorstel.

Ook ziet de Raad Nederlandse Detailhandel graag in het wetsvoorstel of de toelichting vastgelegd dat er van mensen in een kwetsbare positie wordt verwacht dat zij meebewegen naar digitale, maatschappelijk efficiëntere en veiligere hulp- en betaalmiddelen. In reactie wordt opgemerkt dat het belangrijk is dat iedereen kan meedoen in het betalingsverkeer en dat er voldoende voorzieningen zijn om iedereen te kunnen laten meedoen. Het wetsvoorstel beoogt aan die doelstelling bij te dragen. De gedane suggestie past daar niet in.

Een chartale dienstverlener en een geldtransporteur plaatsen vraagtekens bij de in beeld gebrachte regeldrukkosten. Bij nader inzien is gebleken dat de geconsulteerde toelichting geen volledig beeld gaf van de omvang van de regeldruk als gevolg van het wetsvoorstel. De regeldrukkosten zijn, ook naar aanleiding van het advies van de ATR, aangevuld (zie paragraaf 6.3).

Enkele partijen pleiten voor het (periodieke) evalueren van nut, noodzaak en proportionaliteit van de wetgeving om, afhankelijk van de uitkomst, over te gaan tot herijking van de normen. In paragraaf 8 is aangegeven dat de effecten van het wetsvoorstel gemonitord worden via het MOB. Mocht daartoe aanleiding zijn, dan kan de Minister van Financiën aanpassingen in de wet- en regelgeving initiëren.

Tot slot geeft een particulier in overweging om de verplichtingen op grond van dit wetsvoorstel neer te leggen bij een op te richten depositobank. Hiermee zou onder andere de afhankelijkheid van commerciële banken worden verkleind. Aangezien het oprichten van een depositobank buiten de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel valt, is ervoor gekozen om deze opmerking verder buiten beschouwing te laten.

9.3 Advies ECB

De Europese Centrale Bank (ECB) is geraadpleegd over het ontwerp van dit wetsvoorstel.[98] Uit het advies komt het volgende naar voren.[99]

De ECB geeft aan de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel te verwelkomen. De beschikbaarheid en toegankelijkheid van contant geld en de terugvalfunctie bij verstoringen dragen bij aan het vertrouwen in het financiële stelsel, hetgeen

[98] Zie artikelen 127, vierde lid, en 282, vijfde lid, VWEU en Beschikking 98/415/EG van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen (PbEG 1998, L 189).
[99] Advies van de ECB van 7 maart 2024 inzake de instandhouding van een minimale chartale basisinfrastructuur door kredietinstellingen (CON/2024/8), te raadplegen op https://eur-lex.europa.eu/, Celexnr. 52024AB0008. Het advies is ook opgenomen in de wetgevingskalender: https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK025591.

van belang is voor de goede werking van monetair beleid. De ECB noemt het ook van belang dat lidstaten passende maatregelen nemen om te verzekeren dat banken adequate toegang tot contant gelddiensten verlenen. Die toegang is nodig om de status van wettig betaalmiddel van contant geld te behouden. Verder doet de rol die het wetsvoorstel aan DNB toekent, geen vragen rijzen over de verenigbaarheid met het verbod op monetaire financiering en de onafhankelijkheid van de centrale bank. Ten slotte lijkt volgens de ECB het wetsvoorstel in overeenstemming te zijn met het voorstel dat de Commissie in juni 2023 deed voor een verordening inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel, waarin lidstaten worden verplicht voldoende en effectieve toegang tot contant geld op hun grondgebied te verzekeren.

§ 10. Invoering

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat tijdstip wordt bepaald in lijn met het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn.

De meeste bepalingen uit dit wetsvoorstel vereisen geen wijziging van de feitelijke situatie, waardoor overgangsrecht niet noodzakelijk is. Dat is slechts anders voor de verplichting voor kleinere banken om ook het onverpakt storten van biljetten (via *recyclers*) als dienst aan te bieden. Om deze diensten aan te bieden, zullen banken zich bij de chartale basisinfrastructuur aansluiten. Om die aansluiting te realiseren geldt een overgangstermijn van twaalf maanden na inwerkingtreding van de relevante bepalingen.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I (Wft)

A (artikel 1:25)

Dit onderdeel strekt tot aanpassing van een verwijzing. De bepalingen over geldtransport worden neergelegd in een nieuw hoofdstuk in de Bankwet 1998. Dat hoofdstuk wordt ingevoegd na hoofdstuk IIB. In verband hiermee vindt vernummering plaats van hoofdstuk IIC tot hoofdstuk IID en van artikel 9h tot artikel 9r. In artikel 1:25, derde lid, Wft wordt naar artikel 9h van de Bankwet 1998 verwezen. Met dit onderdeel wordt dat gewijzigd naar artikel 9r.

B (artikel 3:4)

Het begrip ‘bank’ uit artikel 1:1 van de Wft omvat zowel kredietinstellingen (als bedoeld in de verordening kapitaalvereisten) als ‘vrijwillige banken’, oftewel partijen die op basis van artikel 3:4 Wft onder vrijwillig toezicht staan. Omdat deze partijen geen rol spelen in het chartaal betalingsverkeer, worden zij uitgesloten van de toepassing van de afdeling over de chartale basisinfrastructuur.

C (afdeling 3.5.11)

Artikel 3:267k: chartale basisinfrastructuur
Onderhavig artikel bevat bepalingen over de chartale basisinfrastructuur. Het eerste lid bepaalt dat de chartale basisinfrastructuur wordt verzorgd en

onderhouden door de banken met meer dan drie miljoen rekeninghouders die in Nederland woonachtig of gevestigd zijn. De vraag of een betaalrekeninghouder in Nederland woonachtig of gevestigd is, moet worden beantwoord aan de hand van de adresgegevens van de particuliere of zakelijke betaalrekeninghouder.

De verantwoordelijkheid voor de instandhouding van een chartale basisinfrastructuur rust in de eerste plaats op de desbetreffende individuele banken. Elke bank waarop de verplichting ziet, moet ervoor zorgen dat de chartale basisinfrastructuur wordt aangeboden en dat die voldoet aan de eisen die op de verschillende niveaus van regelgeving worden gesteld. Tegelijkertijd veronderstelt het artikel één chartale basisinfrastructuur, die door de normadressaten gezamenlijk wordt onderhouden. Dat volgt uit de tweede volzin van het eerste lid. Dit zorgt voor een zo efficiënt mogelijke chartale keten en sluit aan bij de bestaande samenwerking tussen de grootste banken.

Het tweede lid bepaalt dat de chartale basisinfrastructuur bestaat uit voorzieningen voor het opnemen en storten van chartale euro's, zowel bankbiljetten als munten.

Het derde lid bepaalt dat de chartale basisinfrastructuur is opengesteld. De chartale basisinfrastructuur moet, met andere woorden, toegankelijk zijn voor andere banken. Deze toegang moet worden verleend tegen eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden. Dit voorkomt dat de machtspositie van de exploitant(en) van de chartale basisinfrastructuur ertoe leidt dat zij hoge prijzen of onredelijke voorwaarden stellen aan de toegang tot die infrastructuur.

Uit kracht van de delegatiegrondslag in het vierde lid zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de chartale basisinfrastructuur. Ten eerste worden de soorten voorzieningen nader ingevuld. Op dit moment wordt voorzien dat de voorzieningen bestaan uit geldautomaten voor het opnemen en storten van euromunten en eurobankbiljetten, waarbij het storten van bankbiljetten uiteenvalt in verpakt storten (via *sealbag*-automaten) en onverpakt storten (via *recyclers*). Door de voorzieningen en de daaraan te stellen eisen op besluitniveau uit te werken is het wetsvoorstel in belangrijke mate techniekneutraal.[100] Ontwikkelingen in de dienstverlening of technologie vergen alleen aanpassing van het besluit (zie ook paragraaf 7 van het algemeen deel van deze toelichting).

Het vierde lid biedt voorts een grondslag om eisen te stellen aan deze voorzieningen. Die eisen kunnen per soort voorziening verschillen. Het criterium 'landelijk dekkend' zal nader worden ingevuld met bereikbaarheidsnormen op advies van DNB. Daarbij wordt de huidige vijfkilometernorm voor het opnemen van bankbiljetten betrokken. Ook kunnen eisen worden gesteld aan het aantal automaten.

Het criterium 'adequaat' kan worden ingevuld met verschillende soorten eisen ten dienste van de hoofddoelen van dit wetsvoorstel: een inclusief en storingsbestendig betalingsverkeer. Te denken valt aan de technische functionaliteit van de voorzieningen, hun plaatsing en uiterlijk, de

[100] Het wetsvoorstel gaat er alleen van uit dat er voorzieningen zijn voor het opnemen en storten van bankbiljetten, waaronder onverpakt storten, en voor het opnemen en storten van munten.

openingstijden van de voorzieningen, en de tijd dat de voorzieningen daadwerkelijk beschikbaar zijn voor transacties van eindgebruikers (beschikbaarheid). De huidige stand van de dienstverlening en de eisen uit het Convenant contant geld zullen als uitgangspunt dienen, waarbij eventuele aanvullende eisen kunnen worden gesteld vanuit het belang van een inclusief en storingsbestendig betalingsverkeer. Er worden geen aanvullende eisen gesteld aan de toegankelijkheid van de voorzieningen voor personen met een handicap, voor zover die onder de reikwijdte van de Toegankelijkheidsrichtlijn vallen.

Artikelen 3:267l en 3:267m: dienstverlening
Artikel 3:267l regelt de chartale dienstverlening tussen bank en haar klanten. Banken worden verplicht om hun in Nederland gevestigde houders van betaalrekeningen in staat te stellen om de chartale basisinfrastructuur te gebruiken. Particuliere en zakelijke klanten met een Nederlands adres moeten dus contant geld kunnen opnemen en storten als basaal onderdeel van hun betaalrekeningpakket.

In de formulering *in staat stellen* ligt besloten dat een bank die toegang niet afhankelijk maakt van onredelijke eisen, voorwaarden of procedures. Tegelijkertijd blijft er ruimte om in het maatschappelijk belang bepaalde voorwaarden of beperkingen in te stellen. Te denken valt aan (dag-)limieten voor opnames om klanten te beschermen tegen misbruik en fraude.

De dienstenaanbodverplichting is getrapt opgebouwd. Voor banken met minder dan 50.000 betaalrekeninghouders in Nederland geldt geen verplicht dienstenaanbod. Voor banken met meer dan 50.000 betaalrekeninghouders in Nederland wordt het verplicht om toegang te bieden tot biljetopnames op de chartale basisinfrastructuur (derde lid). Voor banken met meer dan 500.000 betaalrekeninghouders in Nederland komt daar ook het onverpakt storten (via *recyclers*) bij (tweede lid). Grote banken, die op grond van de voorgestelde verplichting daartoe zorgdragen voor de chartale basisinfrastructuur, moeten ervoor zorgen dat hun klanten van alle voorzieningen gebruik kunnen maken (eerste lid). Daaronder vallen ook diensten voor verpakt storten (via *sealbag*-automaten) en het opnemen en storten van euromunten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1 van het algemeen deel.

Uit de bewoordingen van het artikel volgt verder dat de verplichting tot het aanbieden van chartale basisdiensten op grond van het eerste en tweede lid zich niet uitstrekt tot betaalrekeninghouders die buiten Nederland wonen of gevestigd zijn. Dit om de toegang tot de Nederlandse markt niet onnodig te bemoeilijken.

Het vierde lid bepaalt dat de dienstverleningsplicht de verplichtingen van de Wwft onverlet laat. Een bank kan bijvoorbeeld beperkingen opleggen aan de chartale dienstverlening aan een individuele cliënt, als tijdens het cliëntonderzoek reële risico's aan het licht komen die een dergelijke beperking rechtvaardigen. Verder wordt verwezen naar paragraaf 4.1 van het algemeen deel.

Het eerste lid van artikel 3:267m bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de tarieven voor het gebruik van de chartale basisinfrastructuur die een bank aan haar klanten in rekening brengt. Daarmee kunnen bijvoorbeeld maxima worden gesteld aan de tarieven per transactie. Het is ook mogelijk om het tarief per transactie op nul vast te

stellen. Hierdoor worden de kosten van het gebruik van contant geld niet naar rato van het gebruik doorberekend, zodat een te hoge ‘prijs’ van contant geld het gebruik niet ontmoedigt. De grondslag biedt ook ruimte om regels te stellen over indirecte vergoedingen voor het gebruik van de chartale basisinfrastructuur. Te denken valt aan een ‘korting’ achteraf op betaalpakketten voor personen die geen contant geld gebruiken. Ook dergelijke regelingen kunnen het gebruik van contant geld ontmoedigen en zijn daarom onwenselijk.

Het tweede lid van artikel 3:267m biedt de mogelijkheid om regels te stellen over de voorwaarden die een bank kan stellen aan het gebruik van de chartale basisinfrastructuur. De regels kunnen bepalen welke voorwaarden wel of juist niet toegelaten zijn. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat in dat besluit geregeld wordt dat banken redelijke voorwaarden of tarieven kunnen stellen bij excessief gebruik van de chartale basisinfrastructuur.

De regulering van tarieven en voorwaarden geldt niet alleen voor de verplichte dienstverlening op grond van artikel 3:267l, maar ook voor banken die hun klanten zonder wettelijke verplichting toegang bieden tot bepaalde diensten op de chartale basisinfrastructuur. Wel wordt in het derde lid een uitzondering gemaakt voor banken met minder dan 50.000 betaalrekeninghouders in Nederland. Daarmee wordt voorkomen dat kleine of buitenlandse banken al bij beperkt (gast)gebruik van de chartale basisinfrastructuur hun tarieven en voorwaarden moeten aanpassen.

Artikel 3:267n: kennisgeving
Deze bepaling verplicht banken om DNB jaarlijks vóór 1 maart in te lichten over haar aantal betaalrekeninghouders in Nederland aan het slot van het voorafgaande kalenderjaar. Zo kan DNB nagaan welke banken nu of in de toekomst onder de verplichtingen uit deze afdeling (kunnen gaan) vallen.

De kennisgevingsplicht geldt alleen voor banken met meer dan vierhonderdduizend betaalrekeninghouders in Nederland. Hiermee worden kleinere Nederlandse banken en veel banken uit andere landen binnen de EER van de kennisgevingsplicht uitgezonderd. Dit beperkt de administratieve lasten.

Artikel 3:267o: periodieke informatieverstrekking
Dit artikel verplicht banken om periodiek informatie te verstrekken over de naleving van de regels over de chartale basisinfrastructuur aan DNB. Bij of krachtens amvb worden nadere regels gesteld. Te denken valt aan maandelijkse gegevensverstrekking over de stand van de chartale basisinfrastructuur (aantal automaten, functionaliteiten, bereikbaarheid, beschikbaarheid, etc.) of jaarlijkse verstrekking van de tarieven die gelden voor chartale dienstverlening. De basis voor de invulling bij amvb wordt gevormd door de bepalingen over informatieverstrekking in het Convenant contant geld.[101]

Banken die samenwerken om de chartale basisinfrastructuur aan te bieden, mogen de gegevens over de chartale basisinfrastructuur gezamenlijk aanleveren. Hiermee wordt voorkomen dat elke betrokken bank afzonderlijk dezelfde gegevens moet aanleveren.

Artikel 3:267p: vrijstelling

---

[101] Artikel 9 en Annex A, Convenant contant geld.

Artikel 3:267p biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling vrijstelling te verlenen van de infrastructuur- of dienstverleningsverplichtingen. Te denken valt aan partijen die zich niet richten op het particuliere of zakelijke toonbankbetalingsverkeer in Nederland. De vrijstelling kan gepaard gaan met regels voor de vrijgestelde ondernemingen.

D (bijlagen bij artikelen 1:79 en 1:80)

De artikelen 3:267k tot en met 3:267p worden toegevoegd aan de bijlagen bij artikel 1:79 en 1:80 Wft. Daarmee kan DNB bij overtreding van deze artikelen, of regels uit de bepalingen die daarop gebaseerd zijn, een last onder dwangsom of bestuurlijke boete opleggen. De boetecategorie wordt, conform Wft-systematiek, vastgelegd in het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector.

ARTIKEL II (Bankwet 1998)

A (artikel 1)

In artikel 1, eerste lid, wordt 'geldtransportonderneming' toegevoegd aan de opsomming van definities. Volgens de definitie gaat het om een onderneming die in de uitoefening van beroep of bedrijf transport van eurobankbiljetten of euromunten uitvoert en die beschikt over een vergunning op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) of een vergunning op grond van de verordening grensoverschrijdend geldtransport.

Ingevolge de Wpbr is het verboden om zonder vergunning van de Minister van Justitie en Veiligheid door de instandhouding van een beveiligingsorganisatie beveiligingswerkzaamheden te verrichten (artikel 2, eerste lid). Een vergunning voor een beveiligingsorganistie kan worden verleend voor verschillende categorieën, waaronder "een particulier geld- en waardetransportbedrijf, zijnde een onderneming die in de uitoefening van beroep of bedrijf ten behoeve van derden geld en grote waarden met e Op dit moment is dat niet aan de orde. en beperkt volume vervoert" (artikel 3, onderdeel c). De definitie van geldtransportonderneming maakt duidelijk dat het in het kader van de Bankwet 1998 gaat om een onderneming die voor die categorie een vergunning is verleend.

In artikel 2, vierde lid, Wpbr wordt met een vergunning uit het eerste lid (zie hiervoor) gelijkgesteld "een vergunning afgegeven in een andere lidstaat van de Europese Unie dan wel een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend Verdrag dat Nederland bindt, en die een beroepsniveau waarborgt dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale vergunning wordt nagestreefd". Er wordt met andere woorden geen onderscheid gemaakt naar plaats van vestiging. Artikel 2, vierde lid, noemt niet dat de gelijkstelling enkel voor de toepassing van de Wpbr is, en daarmee omvat de verwijzing in de definitie naar een vergunning op grond van artikel 2, eerste lid, Wpbr ook een daarmee gelijkgestelde vergunning zoals bedoeld in artikel 2, vierde lid, Wpbr.

Op grond van de verordening grensoverschrijdend geldtransport moet een onderneming die grensoverschrijdend transport van eurobankbiljetten en euromunten over de weg wil uitvoeren, een vergunning voor dit transport aanvragen bij de vergunningverlenende autoriteit in haar lidstaat van herkomst

(artikel 4, eerste lid).[102] In Nederland is op grond van artikel 2, tweede lid, Wpbr de Minister van Justitie en Veiligheid de vergunningverlenende autoriteit. Voor de toepassing van dit wetsvoorstel wordt ook hier geen onderscheid gemaakt naar plaats van vestiging. Anders gezegd, het is niet relevant waar de vergunning die op grond van de verordening verplicht is, is verleend.

B (artikel 9c)

Artikel 9c, derde lid, bepaalt de boetehoogte bij overtreding van hoofdstuk IIA, de verordening valsemunterij en het nieuwe hoofdstuk IIC. Het bestaande boetemaximum van €50.000 wordt verhoogd naar de vijfde categorie uit het Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2024: €103.000). Hiermee wordt aansluiting gezocht bij het strafrechtelijke handhavingsinstrumentarium, conform het kabinetsbeleid ter zake. Het bedrag van de vijfde categorie biedt de mogelijkheid om de potentieel ernstige gevolgen van overtreding van de regels voor geldtransportondernemingen, zoals het niet hebben van een afwikkelingsplan, adequaat te bestraffen. De boetehoogte bij overtredingen van hoofdstuk IIC zal bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Wijziging van de boetehoogte voor hoofdstuk IIA of de verordening valsemunterij is niet voorzien.

C (hoofdstuk IIC)

Artikel 9h: monitoring continuïteit geldtransport
Met onderhavig artikel wordt aan DNB de werkzaamheid opgedragen van het monitoren van de continuïteit van de dienstverlening bij het transport van eurobankbiljetten of euromunten. Uit de formulering komt naar voren dat het monitoren is gericht op de continuïteit van de dienstverlening als zodanig, en niet (op detailniveau) op de uitvoering van werkzaamheden door individuele ondernemingen.

De monitoringswerkzaamheid is een operationalisering van de taak die aan DNB is opgedragen om de goede werking van het (chartale) betalingsverkeer te bevorderen, genoemd in artikel 3, eerste lid, onderdeel e, en artikel 4, eerste lid, onderdeel b. Het gaat hierbij om een werkzaamheid die in de praktijk al door DNB wordt verricht, niet om een nieuwe werkzaamheid, die door de publiekrechtelijke verankering ervan geëxpliciteerd wordt. Met de verplichtingen die in het nieuwe hoofdstuk IIC aan door DNB aangewezen geldtransportondernemingen worden opgelegd, moeten in het kader van deze werkzaamheid worden gezien. Hiermee kan DNB zich een beeld vormen van continuïteitsrisico's binnen het geldtransport en (voor zover vervoerders ook telcentrales hebben) de geldverwerking, en daarmee van mogelijke risico's op verstoring van de chartale keten.

Artikel 9i: kennisgeving aantal bediende unieke locaties
Om de geldtransportondernemingen te kunnen aanwijzen die de drempel zoals bedoeld in artikel 9j, eerste lid, behalen, moet DNB beschikken over informatie over het aantal locaties waar geldtransportondernemingen, elk afzonderlijk en tezamen, geld leveren en ophalen. Artikel 9i, eerste lid, legt daarom aan (alle) geldtransportondernemingen de verplichting op om jaarlijks voor 1 maart kennis te geven aan DNB van het aantal unieke locaties in Nederland die zij in het daaraan voorafgaande kalenderjaar hebben bediend.

---

[102] Behalve wanneer het gaat om grensoverschrijdend transport dat in artikel 2 van de verordening is uitgesloten van het toepassingsbereik van de verordening.

Bij het begrip 'unieke locatie' valt te denken aan een bancaire geldautomaat of een IAD, maar ook een toonbankinstelling die een contract met een geldtransportonderneming heeft voor het bezorgen van wisselgeldbestellingen, een afstortoplossing of het ophalen van contante omzet. Het is aan DNB om dit begrip eventueel nader te verduidelijken bij beleidsregel.

Het tweede lid bevat een delegatiegrondslag: bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de kennisgeving van het aantal bediende unieke locaties een uitsplitsing naar regio of sector bevat, waarbij die maatregel dan ook zal bepalen om welke regio's of sectoren het gaat. Bij een eventuele uitsplitsing naar sector wordt met name gedacht aan de retailketen versus de bancaire keten. Deze grondslag is gegeven met het oog op de aanwijzing in verband met het behalen van een regionale of sectorale drempel, die bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald (zie artikel 9j).

Artikel 9j: aanwijzen bij behalen drempel
Onderhavig artikel bepaalt dat DNB de geldtransportondernemingen aanwijst die ofwel de landelijke drempel behalen van 30% van het totaal aantal unieke locaties in Nederland waar geldtransportondernemingen contant geld bezorgen of ophalen (eerste lid, onderdeel a), ofwel een regionale of sectorale drempel (eerste lid, onderdeel b), die bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald, als dat nodig is voor de continuïteit van de dienstverlening bij het geldtransport in de betreffende regio of sector (tweede lid). DNB baseert zich bij het aanwijzen, dat zij jaarlijks voor 1 april doet, op het aantal unieke locaties die een geldtransportonderneming in het kalenderjaar ervoor heeft bediend. DNB beschikt over die informatie door de kennisgevingsverplichting op grond van artikel 9i.

De keuze om de landelijke drempel te leggen bij 30% is gebaseerd op de verwachte impact die (tijdelijke) onderbreking van de dienstverlening door een substantiële speler zal hebben. De verstoring van de chartale keten zal minder groot zijn als het gaat om kleine(re) spelers, en bij permanente uitval van een kleine(re) speler zal de dienstverlening met minder problemen kunnen worden opgebouwd of geabsorbeerd door andere spelers. Op dit moment is er één geldtransportonderneming die de landelijke drempel van 30% behaalt, Brink's heeft een marktaandeel van 90 tot 95%. Het is evenwel niet uitgesloten dat dit kan veranderen, waarbij (weer) meerdere grote(re) spelers actief zijn. Het voorgestelde percentage houdt dus rekening met toekomstige ontwikkelingen die nu niet voorzien zijn. Dat geldt ook voor de regionale of sectorale drempel die bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald als dat nodig is voor de continuïteit van de dienstverlening in de betreffende regio of sector.

Op aangewezen geldtransportondernemingen zijn de verplichtingen op grond van de artikelen 9k tot en met 9n van toepassing gedurende het jaar dat volgt op het jaar waarin de aanwijzing is gedaan, met dien verstande dat de verplichting op grond van artikel 9n al geldt vanaf de start van de tweede maand volgend op de maand waarin de aanwijzing is gedaan. Dat volgt uit het derde lid. Om te voldoen aan de verplichtingen om periodiek aan DNB te rapporteren (artikel 9k) of om een afwikkelingsplan op te stellen (artikel 9i), zal een geldtransportonderneming die in het jaar ervoor niet aangewezen was, voorbereidende maatregelen moeten treffen, helemaal als de drempel voor de eerste keer wordt behaald. Die onderneming heeft daarvoor acht maanden de tijd (vanaf 1 april tot de start van het volgende kalenderjaar). De verplichting om onverwijld schriftelijk kennis te geven aan DNB van een voornemen tot een

wijziging met een substantiële impact (artikel 9l) vraagt in mindere mate om voorbereidende maatregelen. Wel wordt hiermee in de (processen van) bedrijfsvoering bij de onderneming ingegrepen. Om die reden wordt dezelfde ingangstermijn aangehouden. De verplichting om onverwijld mededeling aan DNB te doen van dreigende discontinuïteit van de dienstverlening (artikel 9n) gaat al eerder gelden. Dit vraagt nauwelijks om voorbereidende handelingen, de verplichting grijpt ook nauwelijks in de (processen van) bedrijfsvoering in, terwijl het van groot belang is dat DNB snel van dergelijke ontwikkelingen op de hoogte is. Met de keuze voor de eerste dag van de tweede maand volgend op die waarin de aanwijzing is gedaan, wordt voldoende tijd gelaten tussen de bekendmaking van de aanwijzing aan de onderneming en het ingaan van deze verplichting voor die onderneming.

Artikel 9k: periodieke rapportage
Het eerste lid verplicht een aangewezen geldtransportonderneming om tweemaal per jaar te rapporteren aan DNB. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald wat de precieze rapportagemomenten zijn. De rapportages moeten DNB inzicht geven in de actuele stand van zaken en ontwikkelingen en in de prognoses die de organisatie of de bedrijfsvoering aangaan en die relevant zijn voor een regelmatige, continue en volledige uitvoering van de werkzaamheden waartoe de onderneming zich heeft verbonden. Daarbij kan worden gedacht aan informatie over de bedrijfsstructuur, financiële gezondheid en winstgevendheid van de onderneming. Het tweede lid bevat een grondslag om nadere regels over de inhoud van de rapportages te kunnen stellen.

Artikel 9l: voornemen tot substantiële wijziging
Op grond van het eerste lid moet een aangewezen geldtransportonderneming DNB direct op de hoogte brengen van voorgenomen wijzigingen die een substantiële impact hebben op de uitvoering van de werkzaamheden waartoe de onderneming zich heeft verbonden. Het vierde lid bevat een grondslag om nadere regels te kunnen stellen over de gevallen waarin de kennisgeving moet worden gedaan. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen gedacht aan een bepaalde reductie van het personeel (aantal fte's) of het aantal voertuigen, maar ook aan herstructuringsplannen, plannen om bedrijfsonderdelen te verkopen of plannen om de dienstverlening in Nederland geheel of gedeeltelijk te staken.

Ingevolge het eerste lid moet de onderneming bij de kennisgeving aangeven wanneer zij het voornemen wil uitvoeren. De onderneming wacht met de uitvoering van het voornemen, en DNB krijgt 8 weken om te bepalen wat de verwachte impact is op de continuïteit van de dienstverlening bij het geldtransport.

Als de impact op de continuïteit naar oordeel van DNB te groot is om de wijziging op korte termijn door te voeren, dan kan zij de onderneming een wachttermijn opleggen tot maximaal 26 weken na de ontvangst van de kennisgeving (tweede lid). Zo'n opgelegde temporisering zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn als een onderneming voornemens is haar dienstverlening in Nederland te beëindigen. In een dergelijke situatie is het van belang dat er tijd is om een oplossing te vinden en in te regelen, zoals een andere of nieuwe geldvervoerder die de dienstverlening absorbeert of opbouwt, om het risico op ernstige verstoring van de chartale keten tegen te gaan. Indien DNB laat weten van de uitoefening van haar bevoegdheid af te zien, kan de onderneming overgaan tot uitvoering van het voornemen.

Indien DNB niet binnen 8 weken laat weten haar bevoegdheid in te zetten, vervalt de bevoegdheid (tweede lid, tweede zin) en kan de onderneming eveneens overgaan tot uitvoering van het voornemen (derde lid, onderdeel b).

Tegen een besluit van DNB om de uitvoering van een voornemen verder uit te stellen (bedoeld in het derde lid) en een besluit om de uitstelbevoegdheid niet in te zetten (bedoeld in het tweede lid, onderdeel a) staat bezwaar en (hoger) beroep open.

Artikel 9m: afwikkelingsplan
Een aangewezen geldtransportonderneming moet op grond van artikel 9m, eerste lid, beschikken over een afwikkelingsplan om tijdig te kunnen anticiperen op eventuele beëindiging of overdracht van de werkzaamheden waartoe de onderneming zich heeft verbonden. Zij verstrekt een afschrift van dat plan aan DNB. Hiermee wordt beoogd om de ontwrichtende effecten van een eventueel faillissement van de onderneming te verminderen. Hierdoor beschikt DNB of een andere derde, zoals een curator, bij een (dreigend) faillissement over waardevolle informatie, hetgeen kan voorkomen dat de afwikkeling kostbare vertraging oploopt. Ook kan een afwikkelingsplan de kansen op voortzetting of doorstart van de onderneming verbeteren.

Op grond van het derde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de inhoud van het afwikkelingsplan. Hierbij kan gedacht worden aan de elementen die tenminste in het plan moeten terugkeren. Voorbeelden van dergelijke elementen kunnen zijn mogelijke afwikkelingsscenario’s, de inrichting van het besluitvormingsproces tot afwikkeling, een analyse van de afwikkelbaarheid van de onderneming, en een risicoanalyse van het afwikkelingsproces, zoals mogelijke risico’s ten aanzien van de continuïteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering tijdens het afwikkelingsproces.

Het afwikkelingsplan bevat alle relevante processen, producten en projecten van de onderneming. Om het plan te zijner tijd van betekenis te laten zijn, moet een wezenlijke verandering in de organisatie of bedrijfsvoering van die onderneming leiden tot tussentijdse herziening van het plan. Daartoe strekt het tweede lid. Dat lid bepaalt ook dat een herzien plan eveneens in afschrift aan DNB verstrekt wordt. Ondernemingen die in opeenvolgende jaren worden aangewezen, moeten telkens opnieuw aan de op hen rustende verplichtingen voldoen. Dat betekent dat zij naast tussentijdse herziening bij wezenlijke veranderingen ook periodiek (jaarlijks) moeten bezien of het afwikkelingsplan actualisatie behoeft.

Artikel 9n: onverwijlde mededeling bij dreigende discontinuïteit
Dit artikel schrijft voor dat een aangewezen geldtransportonderneming ogenblikkelijk laat weten aan DNB, ingeval zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de continuïteit van haar dienstverlening in gevaar komt, bijvoorbeeld doordat faillissement dreigt of is aangevraagd. DNB zal door de rapportageverplichting al zicht hebben op de financiële gezondheid van de onderneming en daarmee op risico’s op mogelijke uitval. Tegelijkertijd is niet uitgesloten dat ontwikkelingen snel gaan. Met deze mededelingsplicht wordt voorkomen dat tijd verloren gaat en bewerkstelligd dat DNB met alle betrokken partijen, zoals de betreffende onderneming, een (beoogd) curator, andere geldtransportondernemingen en afnemers van de diensten, direct kan starten met het zoeken naar een oplossing voor de situatie die is of dreigt te ontstaan.

Artikel 9o: vrijstelling
Dit artikel geeft de bevoegdheid aan de minister om geheel of gedeeltelijk vrijstelling te verlenen van de periodieke rapportageverplichting (artikel 9k), de verplichting om onverwijld schriftelijk kennis te geven aan DNB van een voornemen tot een wijziging met een substantiële impact (artikel 9l), en de verplichting om een afwikkelingsplan te hebben en dat plan in afschrift aan DNB te verstrekken en wanneer nodig te herzien (artikel 9m). De vrijstelling kan gepaard gaan met regels voor de vrijgestelde ondernemingen. Er zijn vooralsnog geen situaties te bedenken die vragen om een vrijstellingsregeling, maar dit zou in de toekomst anders kunnen worden door marktontwikkelingen die niet voorzien zijn.

Artikel 9p: aanwijzing toezichthouders
Op grond van artikel 9p, eerste lid, worden met het toezicht op de naleving van de verplichtingen voor geldtransportondernemingen belast de bij besluit van DNB aangewezen personen. Artikel 9p, tweede lid, verklaart artikel 9b, tweede lid, van overeenkomstige toepassing. Dat betekent van een besluit als bedoeld in het eerste lid mededeling wordt gedaan door plaatsing in de *Staatscourant.*

Artikel 9q: handhavingsinstrumentarium
Op grond van dit artikel heeft DNB de bevoegdheid een last onder dwangsom dan wel een bestuurlijke boete op te leggen, indien sprake is van overtreding van de artikelen 9j (kennisgeving aantal bediende unieke locaties) en 9k tot en met 9n (verplichtingen voor aangewezen geldtransportondernemingen) zijn neergelegd, en van de medewerkingsplicht van artikel 5:20, eerste lid, van de Awb.

Het derde lid verklaart artikel 9c, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing. Dit betekent allereerst dat de hoogte van op te leggen boetes bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld met een maximum van het bedrag van de vijfde boetecategorie in het strafrecht voor een afzonderlijke overtreding (artikel 9c, derde lid), en dat wordt voorzien, in navolging van de Wft, in de schorsing van de verplichting tot betaling van een bestuurlijke boete, indien tegen de boete bezwaar of beroep is ingesteld (artikel 9c, vierde lid).

ARTIKEL III (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak)

Door opname van hoofdstuk IIC Bankwet 1998 in bijlage 2 van de Awb kan een geldtransportonderneming tegen besluiten van DNB procederen bij Rechtbank Rotterdam. Vervolgens kan hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Daarmee wordt aangesloten bij de bijzondere bevoegdheidsregeling die reeds voor het financieel recht geldt.

ARTIKEL IV (Wet bekostiging financieel toezicht 2019)

De kosten van het toezicht door DNB worden ten laste gebracht van de monetaire opbrengsten die DNB in de uitoefening van haar centralebanktaken verkrijgt. Daarom wordt het toezicht op de chartale basisinfrastructuur uitgezonderd van de hoofdregel dat de kosten van financieel toezicht worden doorberekend aan de ondertoezichtstaande instellingen. Verder wordt verwezen naar paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting.

ARTIKELEN V en VI (Overgangsrecht en inwerkingtreding)

Verwezen wordt naar paragraaf 10 van het algemeen deel van de toelichting.

De Minister van Financiën,